

## Externe Demokratieförderung in Bolivien: die Politik Deutschlands und der Europäischen Union

Zilla, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zilla, C. (2006). *Externe Demokratieförderung in Bolivien: die Politik Deutschlands und der Europäischen Union*. (SWP-Studie, S 28). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245194>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Claudia Zilla*

# **Externe Demokratie- förderung in Bolivien**

Die Politik Deutschlands und der  
Europäischen Union

S 28  
Oktober 2006  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2006

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Politische Entwicklung und Demokratieprobleme in Bolivien</b>
7	Bolivien als Speerspitze der politischen Trends in Lateinamerika
7	<i>Strukturanpassungspolitik und Staatsmodernisierung</i>
7	<i>Die Konsenspolitik der »paktierten Demokratie«</i>
8	<i>Legitimitätskrisen und »Straßenputsche«</i>
8	<i>Armut und soziale Ungleichheit</i>
9	Probleme der Demokratie in Bolivien
9	<i>Institutioneller Wandel als Konstante</i>
10	<i>Institutionalisierte und nicht institutionalisierte Partizipation</i>
10	<i>Indigene Bewegungen</i>
11	<i>Fehlender Grundkonsens</i>
11	<i>Herausforderungen der bolivianischen Demokratie</i>
14	<b>Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit</b>
14	Deutschland
14	<i>Demokratieförderung als Politikziel</i>
15	<i>Demokratieförderung in Lateinamerika</i>
15	<i>Demokratieförderung in Bolivien</i>
17	Die Europäische Union
17	<i>Demokratieförderung als Politikziel</i>
18	<i>Demokratieförderung in Lateinamerika</i>
19	<i>Demokratieförderung in Bolivien</i>
22	<b>Die externe Förderung der Demokratie in Bolivien</b>
22	Institutional und Advocacy Capacity Building: angemessene Ansätze für Bolivien?
22	<i>Kohärenz der Schwerpunktsetzung</i>
23	<i>Kontextsensibilität</i>
24	<i>Transferleistungen</i>
24	<i>Angemessenheit der Ansätze und Erfolge</i>
26	Die offenen Flanken: Schlussfolgerungen und Empfehlungen
27	<i>Unterstützung einer Konsensfindung</i>
27	<i>Stärkung von Staatlichkeit</i>
28	<i>Stärkung der intermediären Ebene</i>
29	<b>Abkürzungen</b>
30	<b>Anhang</b>



**Externe Demokratieförderung in Bolivien.  
Die Politik Deutschlands und der  
Europäischen Union**

Mit der Konstituierung der auf ein Jahr angelegten Verfassungsgebenden Versammlung am 6. August 2006 in Sucre ist in Bolivien – nach der tief greifenden Staatsmodernisierung der 1990er Jahre – eine zweite Phase ordnungspolitischer Debatten und Reformen angebrochen. Mit ihr werden im zweitärmsten Staat des Kontinents höchste Erwartungen verbunden: Ein Großteil der bolivianischen Bevölkerung wünscht sich nun eine Verwirklichung der umfassenden revolutionären Agenda, mit der Evo Morales Aima als Kandidat der »Bewegung zum Sozialismus« (*Movimiento al Socialismo*, MAS) und als Indigenen- und Kokabauernführer mit einem in der Geschichte Boliviens beispiellosen Stimmenanteil von 54 Prozent die Präsidentschaftswahlen gewann. Darüber hinaus hoffen viele auf den Abschluss eines Sozialpakts, der zur politischen Stabilität beiträgt. Denn die Bolivianerinnen und Bolivianer haben in den letzten fünf Jahren wiederholt Regierungskrisen erlebt. Zwei Mal, in den Jahren 2003 und 2005, wurden Präsidenten sogar durch Massenproteste zum Rücktritt gezwungen.

Der bewegten politischen Entwicklung und schwachen Leistungsbilanz der jungen Demokratie auf der einen steht eine starke Präsenz staatlicher und nicht-staatlicher internationaler Akteure auf der anderen Seite gegenüber. Der Widerspruch zwischen der anhaltenden politischen Instabilität und dem intensiven internationalen Engagement in Sachen Demokratieförderung wirft die Frage nach der Angemessenheit der Ansätze auf, mit denen die externen Akteure den Demokratiedefiziten des Andenlands begegnen. Bolivien eignet sich als Modellfall dafür, was die internationale Zusammenarbeit in ähnlich beschaffenen Kontexten – insbesondere im Andenraum – gegenwärtig zu leisten vermag: Denn die bolivianischen Demokratieprobleme haben im lateinamerikanischen Vergleich zwar eine besondere Ausprägung, sie sind jedoch paradigmatisch für eine Tendenz, die sich in der Region verbreitet und gewiss eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit und externe Demokratieförderung der nächsten Jahre in Lateinamerika darstellen wird.

Mit einem jährlichen Gesamt-Gebervolumen von rund 850 Millionen US-Dollar ist Bolivien der größte

Zuwendungsempfänger Lateinamerikas. Deutschland und die Europäische Union (EU) sind für den Andenstaat dabei von besonderer Bedeutung: Deutschland ist der drittgrößte Geber für Bolivien, das zudem eines der fünf Schwerpunktpartnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Lateinamerika ist. Überdies befindet sich Bolivien nach Nicaragua auf dem zweiten Rang der Adressaten europäischer Außenhilfe in der Region.

Die Förderung der Demokratie in Bolivien ist ein Politikziel der *deutschen staatlichen EZ* und des entwicklungspolitischen Engagements der *Europäischen Kommission*. Auf diese beiden externen (Regierungs-)Akteure richtet sich das Augenmerk dieser Studie. Beide wenden bei ihren Aktivitäten finanzielle und technische Positivmaßnahmen an, verzichten indes auf (negative) Konditionalität. Die Strategien Deutschlands und der EU unterscheiden sich jedoch deutlich in der Schwerpunktsetzung. Mit der Förderung von *good governance* bzw. »guter Regierungsführung« sucht Deutschland die Institutionen in ihrer Leistungskapazität zu stärken. Der Fokus wird auf die Rahmenbedingungen gelegt, die für eine aktive Armutsbekämpfung erforderlich sind. Die Europäische Kommission hingegen fördert die Zivilgesellschaft, indem sie NROs finanziell unterstützt, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Im Zentrum der EU-Strategie steht also nicht die Stärkung von Institutionen (*top-down-Ansatz*), sondern die Stärkung der Einforderungskapazität zivilgesellschaftlicher Organisationen (*bottom-up-Ansatz*) gegenüber den staatlichen Institutionen.

In Anbetracht der Konsolidierungsdefizite der bolivianischen Demokratie kann die Angemessenheit des europäischen Ansatzes stark bezweifelt werden, während im deutschen Fall eine Anpassung der Strategie nötig erscheint. Bolivien verfügt über eine stark partizipative und mobilisierte, jedoch extrem leistungsschwache und instabile Demokratie, der es aufgrund tiefer sozial-ethnischer und regional-ökonomischer Konfliktlinien an einem ordnungspolitischen Grundkonsens mangelt. In diesem Kontext sollten es externe Akteure vermeiden, mit ihrer Demokratieförderungspolitik den sozialen Konflikt, die politische Polarisierung und Instabilität und die institutionelle Schwäche zu verschärfen. Vielmehr gilt es,

- ▶ den Prozess der Konsensfindung, und zwar über die nun bevorstehende Phase der Verfassungsgebung hinaus, technisch und substantiell zu begleiten und durch die Bereitstellung eines inhaltlichen Angebots zu unterstützen: Für die EU hieße dies, dass sie eine spezifisch bolivianische Demokratieförde-

rungsstrategie erst einmal entwickeln muss.

Deutschland sollte – neben der technischen Stärkung der Verwaltungseffektivität auf lokaler Ebene – die Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren der nationalen Politik zu ordnungspolitischen Fragen intensivieren.

- ▶ auf die Stärkung von Staatlichkeit hinzuwirken: Neben der Dezentralisierung auf lokaler Ebene sollten zum einen die Entwicklung einer funktionsfähigen vertikalen Verknüpfung zwischen den drei Staatsebenen und zum anderen der Zentralstaat in seiner Funktion als Integrations- und Umverteilungsinstanz einer heterogenen Gesellschaft gefördert werden. Dies bedeutete für die EU, den Schwerpunkt ihres globalen, kontextunabhängigen Konzepts von der Förderung der NROs auf die der Institutionen zu verlagern. Deutschland sollte seine Unterstützungsleistungen stärker auf die mit Fachkompetenz zurzeit sehr schwach ausgestattete Zentralregierung ausrichten und gegebenenfalls auf die Förderung von weiteren institutionellen Reformen zugunsten einer Stabilisierung der bestehenden Institutionen verzichten.
- ▶ die intermediäre Ebene der Interessenvermittlung zu stärken, das heißt die politischen Parteien in ihrer Schlüsselrolle als »Mittler« und »Puffer« in einem Kontext schwacher Staatskapazität und weitreichender sozialer Forderungen zu unterstützen. NROs bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen sind kein Ersatz für politische Parteien mit parlamentarischer Vertretung. Hier sind vor allem die deutschen Stiftungen aufgerufen, die Zusammenarbeit mit dem *Movimiento al Socialismo* nicht weiter zu umgehen, sondern einen engeren Kontakt mit diesem aktuellen *change agent* zu suchen.

# Politische Entwicklung und Demokratieprobleme in Bolivien\*

## Bolivien als Speerspitze der politischen Trends in Lateinamerika

Bolivien ist ein Land der Extreme – nicht nur in geographischer Hinsicht: Nach dem Übergang zur Demokratie im Jahre 1985 setzte der Andenstaat eifrig die damaligen internationalen politischen und wirtschaftlichen Leitlinien um. Das Land wurde zum Musterbeispiel für einen erfolgreichen politischen Lernprozess, der in eine parteiendominierte Konsenspolitik mündete: Strukturanpassungspolitik, Staatsmodernisierung und »paktierte Demokratie« lauten hier die Stichworte. Auch international wurden die Reformbemühungen Boliviens anerkannt, etwa im Jahre 2001 mit dem Carl Bertelsmann-Preis für vorbildliche Ansätze zur politischen und gesellschaftlichen Entwicklung. Seit fünf Jahren gilt Bolivien jedoch als paradigmatischer Fall für die *negativen* Trends in Lateinamerika. Es kämpft – erneut in besonderem Ausmaß – mit den in der Region verbreiteten Problemen, mit Legitimitätskrisen, Massenprotesten, großer Armut und wachsender sozialer Ungleichheit.

## Strukturanpassungspolitik und Staatsmodernisierung

Bolivien war das erste Land Lateinamerikas, in dem unter demokratischen Bedingungen ein Strukturanpassungsprogramm durchgeführt wurde.<sup>1</sup> Dieses zeichnete sich im regionalen Vergleich durch sein

sehr hohes Tempo und eine unübertroffene Reichweite und Tiefenwirkung der damit verknüpften orthodoxen Stabilisierungsmaßnahmen (Schockpolitik) und strukturellen Reformen aus, die nach den Leitlinien des »Washington Consensus« konzipiert worden waren.<sup>2</sup> Begleitet und untermauert wurde die sogenannte Neue Wirtschaftspolitik von politisch-institutionellen Reformen,<sup>3</sup> die die Regierung vor allem in den 1990er Jahren konzentriert verfolgte. Im Zuge der Staatsmodernisierung wurde der bolivianische Staat zwar »schlanker«, zugleich verlängerte sich jedoch sein Arm: Durch die Munizipalisierung, das heißt die administrative und politische Aufwertung der Städte und Gemeinden unter der Ebene der Departements, breitete sich der Einfluss des Staates auf Gebiete aus, die früher von der Zentralregierung praktisch abgekoppelt waren. Bolivien avancierte somit sehr rasch zum Vorzeigeland für eine erfolgreiche Strukturanpassungspolitik und demokratisch-institutionelle Modernisierung.

## Die Konsenspolitik der »paktierten Demokratie«

Der bolivianische Reformkurs der 1990er Jahre wurde von den drei damals wichtigsten Parteien des Landes getragen, dem *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR), dem *Movimiento de Izquierda Revolucionario* (MIR) und der *Acción Democrática Nacionalista* (ADN). Dank untereinander geschlossener Wahlallianzen,<sup>4</sup> ihrer Zusammen-

\* Ich danke meinen Praktikanten Katrin Erlingsen für ihre engagierte Unterstützung bei der Recherche zu dieser Studie und Georg Strüver für die Erstellung der Tabellen im Anhang.  
 1 Die »Neue Wirtschaftspolitik« (*Nueva Política Económica*) wurde von der Regierung Paz Estenssoro (1985–89) im August 1985 mit dem *Decreto Supremo* 21060 eingeführt. Sie beinhaltete folgende Kernelemente: 1. Marktliberalisierung und Preisderegulierung, 2. Marktöffnung für Außenhandel und ausländische Investitionen und 3. Liberalisierung des Arbeitsmarkts. Eine weitreichende Privatisierungspolitik (*capitalización*) wurde erst unter der dritten demokratischen Regierung von Sánchez de Lozada (2002/03) verfolgt. Davon betroffen waren u.a. der Bergbau, die Erdöl- und Gasproduktion, der Transport-, Telekommunikations- und Elektrizitätssektor sowie die Rentenversicherung.

2 Vgl. Eduardo Antelo, *Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985*, Santiago de Chile 2000 (Serie Reformas Económicas Nr. 62).

3 Vgl. René Mayorga, *Advances and Setbacks: Bolivia's Democracy at the Crossroads?*, Paper presented at the Conference on Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America. The Helen Kellogg Institute. University of Notre Dame, 23./24.4.2001, S. 9.

4 Für Präsidentschaftswahlen gilt in Bolivien die absolute Mehrheitswahl. Kann sich im ersten Wahlgang kein Kandidat mit mehr als 50% der Stimmen durchsetzen, entscheidet das Parlament unter den (seit 1994 zwei) Kandidaten mit den meisten Stimmen. Zwischen 1985 und 2005 vermochte kein Kandidat die Wahl im ersten Durchgang für sich zu entscheiden, und es gelang keiner Partei, eine absolute Mehrheit im Parlament zu erzielen. Mit Blick auf die daraus resultierende



arbeit im Parlament und ihrer kontinuierlichen Beteiligung an den Regierungskoalitionen stellte in der Zeit der zahlreichen Machtwechsel bis 2005 immer eine dieser drei Parteien den Präsidenten. Diese sogenannte paktierte Demokratie (*democracia pactada*) war der Eckpfeiler der politischen Stabilität Boliviens zwischen 1985 und 2000. Die Erfahrung mit der Hyperinflation in den 1980er Jahren und die Wahrnehmung, dass es zu einem neoliberalen Kurs keine Alternative gebe, förderten die ideologische Konvergenz zwischen den Parteien, die die Durchführung der Strukturanpassungspolitik erst möglich machte. Diese schwächte zudem die organisierte Arbeiter- und Bauernschaft. An die Stelle der vormaligen korporatistischen Konfrontation zwischen Militärs und Gewerkschaften trat die Kooperation zwischen politischen Parteien. Nach Jahrzehnten der Militärdiktatur und der politischen Instabilität schien sich in Bolivien eine politische Kultur des Dialogs als vorherrschende Form der Konfliktaustragung durchgesetzt zu haben.

### Legitimitätskrisen und »Straßenputsche«

Spätestens ab 1999 gab es jedoch Anzeichen dafür, dass dieser Konsens sich vorwiegend auf die Elitenebene beschränkte bzw. dass dessen Unterstützung in der Bevölkerung immer fragiler wurde. Mit der Annäherung zwischen den Parteien und deren »pragmatischer Politik« der Pakte<sup>5</sup> ging ein Prozess der programmatischen Aushöhlung und der Abkoppelung von ihrer gesellschaftlichen Basis bzw. Wählerschaft einher, der schließlich zu einem Perzeptionswandel führte: Die »paktierte Demokratie« wurde zunehmend als *closed shop system*<sup>6</sup> einer Politikerkaste bzw. eines

Praxis der Koalitionssuche im Parlament zum Zwecke der Regierungsbildung sprechen einige Autoren im Falle Bolivien von einem »parlamentarisierten Präsidentialismus«, vgl. hierzu u.a. Juan Linz, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?*, University of Yale, Oktober 1991, und René Mayorga, *Consolidación institucional: Asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa*, La Paz 1997.

5 Die verschiedenen parteipolitischen Pakte der postautoritären Zeit haben sogar historische Erzfeinde aus ideologisch weit entfernten Lagern vereint, wie etwa die MIR und die ADN. Folgende politische Allianzen wurden geschlossen: »Pakt für die Demokratie« (1985) zwischen MNR und ADN; »Patriotisches Abkommen« (1989) zwischen MIR und ADN; »Pakt für Regierungsfähigkeit« (1993) zwischen MNR und MIR.

6 Stefan Jost, *Bolivien nach dem politischen Erdbeben*, Hamburg 2006 (GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2/2006).

»Parteienkartells« wahrgenommen. Das Verhalten der politischen Akteure, das eine gewisse Stabilität schuf, entfernte sie zugleich von der Gesellschaft und von den Geboten der Gemeinwohlorientierung und transparenten Regierungsführung. So bildeten unverantwortliche Staatsführung und abnehmende Repräsentativität die Kehrseite der geschätzten Regierbarkeit.

Dieser Prozess schlug sich auch in den Wahlergebnissen und der steigenden Massenmobilisierung nieder. Zum einen sank die Stimmenkonzentration der traditionellen Parteien Wahl für Wahl. 2002 eroberten neue politische Kräfte, die aus sozialen, ethnischen und/oder populistischen Bewegungen hervorgegangen waren, erstmals einen nennenswerten Sitzanteil im Abgeordnetenhaus.<sup>7</sup> Außerhalb des Parlaments ging dieser Prozess mit einer Zunahme direkter Aktionen (Demonstrationen, Streiks, Straßenblockaden etc.) einher, die größtenteils von indigenen Akteuren getragen wurden.<sup>8</sup> Zwei Mal, im Oktober 2003 und im Juni 2005, gipfelten diese Massenproteste in zivilen bzw. »Straßenputschen«, die die demokratisch legitimierten Präsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada und Carlos Mesa zum Rücktritt zwangen.<sup>9</sup>

### Armut und soziale Ungleichheit

Bolivien ist in Lateinamerika nach wie vor ein besonders anschauliches Beispiel für das verheerende Zusammenfallen von Armut und sozialer Ungleichheit. Trotz des moderaten, jedoch stetigen Wirtschafts-

7 Die MAS (*Movimiento al Socialismo* – »Bewegung zum Sozialismus«) bildete die zweitstärkste Fraktion, ihr Kandidat Evo Morales konnte sich bei den Präsidentschaftswahlen knapp hinter Sánchez de Lozada ebenfalls als Zweiter platzieren.

8 Siehe Jonas Wolff, *Demokratisierung als Risiko für die Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen*, Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2004 (HSFK-Report 6/2004).

9 Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), seit 2002 Präsident, trat im Oktober 2003 im Zuge stürmischer Massenproteste zugunsten des Vizepräsidenten Carlos Mesa zurück. Als Präsident teilte Mesa später, im Juni 2005, jedoch das gleiche Schicksal und musste die Regierungsgeschäfte aufgeben, die dann vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofs Eduardo Rodríguez Valtzé übernommen wurden. Bei den vorgezogenen Wahlen im Dezember 2005 schließlich gewann Evo Morales mit 54% der Stimmen. In fünf von neun Departements konnte die MAS die absolute Mehrheit erreichen, in La Paz sogar eine Zweidrittelmehrheit. Auf regionaler Ebene gewann die MAS bei der ersten direkten Wahl der Präfekten in der Geschichte Boliviens allerdings nur in drei der insgesamt neun Departements.

wachstums, der erfolgreichen Inflationsbekämpfung und der fiskalischen Disziplin der letzten zwei Jahrzehnte blieb die sozioökonomische Grundstruktur des Andenstaats unverändert: Bolivien ist mit einem Bruttosozialprodukt pro Kopf von rund 1000 US-Dollar (2004) das ärmste Land Südamerikas. Nach wie vor leben hier 62,4 Prozent (2002) der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze und über 37 Prozent (2002) in extremer Armut.<sup>10</sup> Die soziale Ungleichheit ist zudem in Bolivien sehr stark ausgeprägt. Sie nimmt kontinuierlich zu und erreicht derzeit hinter Brasilien den zweithöchsten Wert in Lateinamerika.<sup>11</sup> Die verbreitete Armut hat überdies eine markante ethnische Komponente. Bolivien ist eine multikulturelle und pluriethnische Gesellschaft.<sup>12</sup> Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung bezeichnet sich als indigen (ca. 70%),<sup>13</sup> lebt in ländlichen Gebieten (wo die Armut 90% beträgt) oder in den Armenvierteln der urbanen Zentren und ist unter den sozial und materiell Unterprivilegierten stark überrepräsentiert. Hinzu kommt die regionale Heterogenität: Während im indigen geprägten Anden-Hochland (*Altiplano*) die große Mehrheit der Bevölkerung hauptsächlich von der Subsistenzwirtschaft lebt, konzentriert sich die exportorientierte Agrarindustrie im östlichen und südlichen Tiefland, wo die meisten »Weißen« leben und auch die Erdgasfelder liegen.

## Probleme der Demokratie in Bolivien

Die größten Fortschritte im Zuge der politischen und sozioökonomischen Entwicklung Boliviens der letzten 20 Jahre sind im Bereich der Demokratisierung zu verzeichnen.<sup>14</sup> Durch die Dezentralisierung der Macht, den Ausbau von Staatlichkeit und die Erweiterung der politischen Partizipationsmöglichkeiten hat sich die Demokratie Boliviens ausgebreitet und vertieft. Dieser Prozess der politischen Inklusion ging jedoch mit einer gegenläufigen Tendenz der

sozioökonomischen Exklusion und des (funktionalen) staatlichen Rückzugs einher. Dadurch entstanden freie Räume und eine große Unzufriedenheit, die sich in einer Vielzahl heterogener Forderungen und in Massenprotesten artikulierte. Die politischen Institutionen – von jeher finanziell und technisch prekär ausgestattet und von Korruption durchdrungen – gerieten unter den Druck der hohen Erwartungen in der Bevölkerung und der Anpassung an die ihnen im Kontext der Staatsmodernisierung neu gestellten Aufgaben. Die erwartete Verbesserung der Problemlösungskapazität blieb allerdings aus.

Auf der intermediären Ebene versagten die traditionellen politischen Parteien bei ihrer doppelten Aufgabe, zwischen Staat und Gesellschaft eine responsive und zugleich dämpfende Rolle einzunehmen. Die »Mittler« repräsentierten die Bevölkerung nicht mehr und waren nicht mehr in der Lage, eine effektive Politik zu formulieren und durchzusetzen. Dieser Legitimitätsverlust führte nicht zuletzt zu ihrer Niederlage im politischen Wettbewerb gegen neue soziale und politische Akteure. Mit deren Aufkommen und der politischen Inklusion bisher marginalisierter Gesellschaftsgruppen verlagerte sich das politische Spiel zunehmend in eine Sphäre außerhalb der Institutionen, eine Entwicklung, die überdies durch die antisystemischen und destruktiven Partizipationsformen vieler neuer sozialer Bewegungen beschleunigt wurde. So ging der Prozess politischer Inklusion mit der Entinstitutionalisierung der Politik einher.

## Institutioneller Wandel als Konstante

Die nun geplante Reform der Verfassung und damit der Staatsorganisation Boliviens ist die Krönung des seit zwei Jahrzehnten andauernden *constitutional engineering*-Prozesses.<sup>15</sup> Die zahlreichen Reformen, die den Staatsaufbau, das politische System und die politischen Spielregeln Boliviens in den letzten 20 Jahren kontinuierlich verändert haben,<sup>16</sup> zeugen von der

<sup>10</sup> Siehe Tab. 1 im Anhang.

<sup>11</sup> Siehe Tab. 2 im Anhang.

<sup>12</sup> Diese Selbstbeschreibung der bolivianischen Gesellschaft wurde durch die Verfassungsreform vom Jahr 1994 in Artikel 1 der Verfassung verankert.

<sup>13</sup> Dieses hohe Ergebnis hat auch damit zu tun, dass Umfragen die denkbare dritte Antwort-Kategorie »Mestizen« meist nicht vorsehen.

<sup>14</sup> Über die gewaltigen Fortschritte im Bereich der Demokratisierung herrscht in Bolivien große Einigkeit sowohl unter Sozialwissenschaftlern als auch politischen Akteuren.

<sup>15</sup> Die neue Verfassung wird als ratifiziert gelten, wenn sie in einem am 6.8.2007 abzuhaltenden Referendum von der absoluten Mehrheit der Wähler angenommen wird.

<sup>16</sup> Ein Beispiel hierfür ist die Tatsache, dass in den drei aufeinander folgenden Wahlen 1985, 1989, und 1993 die Parlamentsmandate nach jeweils verschiedenen Verrechnungsmethoden vergeben wurden (D'Hondt, Wahlzahl, Saint Lagüe).

institutionellen Volatilität der jungen Demokratie.<sup>17</sup> Die Hauptfunktion von Institutionen besteht aber in der Stabilisierung von Erwartungen. Sind sie selbst instabil, können sie nur schlecht als Regulierungsrahmen für das Verhalten der Akteure dienen. Institutionelle Veränderungen setzen in demokratischen Kontexten ein Mindestmaß an Konsens unter den Hauptakteuren voraus. Gleichzeitig berühren sie jedoch immer die Machtbalance und damit die Interessen der politischen Elite und der Gesellschaft, sei es, weil sie die Angst vor dem Verlust von Privilegien heraufbeschwören, oder Aussichten auf eine Verbesserung der eigenen Situation wecken. So ging von dem langen institutionellen Reformprozess in Bolivien auch ein Impuls zur Politisierung und Mobilisierung der bolivianischen Bevölkerung aus.

### **Institutionalisierte und nicht institutionalisierte Partizipation**

Im Verlauf der letzten 20 Jahre ist das politische System Boliviens von einer repräsentativen zu einer stärker partizipativen Demokratie übergegangen. Die wichtigsten Etappen auf diesem Weg waren die Einführung des Gesetzes zur Bürgerbeteiligung mit der Anerkennung der territorialen Basisorganisationen und der Schaffung der Aufsichtskomitees, die Nationalen Dialoge (siehe Fn. 19), die Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung und die Abhaltung des Autonomiereferendums vom 2. Juli 2006 (die beide auf Initiativen indigener Bewegungen bzw. auf die Forderungen des Bürgerkomitees von Santa Cruz zurückgehen<sup>18</sup>) sowie die Massendemonstrationen der

<sup>17</sup> Besonders einschneidend waren die Veränderungen, die mit dem 1994 verabschiedeten Gesetz zur Bürgerbeteiligung (*Ley de Participación Popular*) verbunden waren. Auf der Grundlage dieser Reform entstanden 311 Munizipalregierungen mit demokratisch gewählten Bürgermeistern und Gemeinderäten, die Kompetenzen in den Bereichen Erziehung, Bildung und Infrastruktur erhielten und staatliche Finanzmittel zugewiesen bekamen. Zudem erkannte der Staat bereits bestehende lokale Bürgervereinigungen (*Organización Territorial de Base*, OTB) rechtlich an und verfügte die Einführung von sogenannten Aufsichtskomitees (*Comité de Vigilancia*, CV) bei jeder Gemeinde, die als gesellschaftliche Kontrollinstitutionen über die Gemeinwohlorientierung der Ressourcenallokation auf lokaler Ebene wachen sollen. Das Bürgerbeteiligungsgesetz verfolgte somit zwei große Ziele: Zum einen sollte es die landesweite Präsenz des Staates und zum anderen die Partizipation auf lokaler Ebene fördern.

<sup>18</sup> Die Durchführung des Autonomiereferendums war das Ergebnis einer Initiative des *Comité Pro Santa Cruz* (Komitee für

letzten Jahre. Die verschiedenen Formen der erweiterten institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Partizipation offenbaren dreierlei: erstens die Existenz eines neuen Selbstbewusstseins der Bürger; zweitens deren gewachsenes Mobilisierungs- und Durchsetzungspotential; und drittens hat sich gezeigt, dass häufig gewisse Institutionen, die die Bürgerbeteiligung an der Politikformulierung gewährleisten sollen, Erwartungen entstehen lassen, die aufgrund mangelnder technischer Kompetenz und faktischer Zwänge im Prozess der Entscheidungsfindung und Implementierung nicht eingelöst werden können.<sup>19</sup>

### **Indigene Bewegungen**

Über 36 verschiedene indigene Völker leben heute in Bolivien. Manche Gruppen verfügen über eine große innere Geschlossenheit und finden sich in Dachorganisationen zusammen; andere stehen sich jedoch in scharfer Konfrontation gegenüber. Nach der rechtlichen Anerkennung der Urvölker (*pueblos originarios*) und der institutionellen Erweiterung der Partizipationsräume, die zum Abbau ihrer faktischen Exklu-

Santa Cruz), das zuvor 300 000 Unterschriften hierfür gesammelt hatte.

<sup>19</sup> Im Zuge der zweiten Entschuldungsinitiative (HIPC-II) war die bolivianische Regierung 2000 aufgefordert, partizipative Konsultationsprozesse zu initiieren, um eine nationale Armutsbekämpfungsstrategie für die Allokation der durch die Entschuldung freigesetzten Finanzmittel zu entwickeln. So entstand der im Jahr 2000 auf drei Monate angesetzte *Diálogo Nacional*. Die Ergebnisse der landesweit organisierten »Runden Tische«, die unter Beteiligung von Regierungsvertretern, politischen Parteien und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen drei Staatsebenen einberufen und von einem internationalen *basket fund* finanziert wurden, hatten jedoch keinen bindenden Charakter für die Regierung. Einige der durch den Nationalen Dialog identifizierten Aspekte für eine effektive Armutsreduzierung flossen in die Bolivianische Armutsbekämpfungsstrategie ein. Der Einfluss der von den Runden Tischen ausgehenden Vorschläge blieb allerdings eingeschränkt durch die Tatsache, dass die fehlende Hierarchisierung der Themen und empfohlenen Aktionen und deren allgemeiner Duktus großen Raum für »Übersetzungsarbeit« zuließen. Diese wurde von einem von der Regierung bestellten Expertenteam geleistet, das die endgültige Formulierung der Strategie – ohne die Beteiligung des Parlaments – gemeinsam mit der Gebergemeinschaft vereinbarte. Siehe hierzu kritisch: Hans-Joachim Spanger/ Jonas Wolff: *Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie*, Frankfurt a. M.: HSFK, 2003 (HSFK-Report 6/2003).

sion beitrugen,<sup>20</sup> sind die indigenen Gruppen und Bewegungen heute zentrale Akteure inmitten der stark politisierten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen Boliviens. Zwischen 1979 und 1996 war die indigene Bewegung in der Bauerngewerkschaft (*Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, CSUTB) organisiert. Die Integrationskraft der Gewerkschaft nahm jedoch durch die Effekte der neoliberalen Strukturanpassungspolitik zunehmend ab. Spätestens mit dem landesweiten »Marsch für das Territorium und die Würde« 1991 traten die Indigenen als ein über die ethnische Identität definierter politischer Akteur mit soziökonomischen, kulturellen und territorialen Ansprüchen in der Öffentlichkeit auf. Das soziale Konstrukt indigener Identität wurde zum zentralen Bezugspunkt, aus dem die Indigenen Selbstbewusstsein bezogen. Das daraus resultierende höhere Mobilisierungspotential war entscheidend für die Konfliktodynamik, die sich in den neunziger Jahren zwischen dem Staat und den indigenen Bewegungen entfesselte.

### Fehlender Grundkonsens

Bolivianische Experten erhoffen sich von der Verfassungsgebenden Versammlung<sup>21</sup> die Begründung eines neuen Sozialpakts.<sup>22</sup> Die Forderungen der verschiedenen sozialen Bewegungen stehen aber in Widerspruch

zueinander. Die stärkste politische Gruppe in der Opposition, die 2005 entstandene Sammlungsbewegung »Demokratische Soziale Kraft« (*Poder Democrático Social*, PODEMOS), angeführt vom ehemaligen Staatspräsident Jorge »Tuto« Quiroga (2001–2002), besteht aus einer Reihe zivilgesellschaftlicher und politischer Gruppierungen aus dem Osten des Landes (mit Zentrum in Santa Cruz). Das Bindemittel zwischen ihnen sind ihre Autonomiebestrebungen. Diese Gemeinsamkeit trug sie im Juli 2006 zum Sieg im Referendum in den Departements von Beni, Pando, Santa Cruz und Tarija.<sup>23</sup>

Das Verfassungsprojekt der MAS, »Bolivien neu gründen«, <sup>24</sup> zielt seinerseits auf eine neue politische und soziale Ordnung, in der liberal-repräsentative und direkt-partizipative Elemente miteinander kombiniert sind. Universell-individuelle Rechte sollen neben indigen-kommunitarischen Rechten bzw. differenzierten Bürgerrechten gelten und geschützt werden. Unklar bleibt, wie diese sich in vielen Bereichen gegenseitig ausschließenden Komponenten harmonisiert werden sollen, etwa im Bereich der Justiz: Die MAS strebt hier die Anerkennung der indigenen Gerichtsbarkeit, des Gewohnheitsrechts, die Einrichtung kommunitärer Konfliktlösungsmechanismen und die territoriale Autonomie indigener Völker an. Wie soll dies geregelt werden, wenn gleichzeitig der Schutz der Menschenrechte garantiert bleiben, Grundprinzipien des nationalen, positiven Rechts nicht verletzt werden und keine »staatsfreie Zonen« entstehen sollen? Welches Recht wird bei Konflikten zwischen »Indigenen« und »Nicht-Indigenen« den Vorrang haben? Die Vorstellung koexistenter, eingekapselter Lebenswelten ohne jegliche Überschneidung basiert auf einer simplifizierenden, dualistischen Sichtweise und verkennt die Integrationsfunktion des Staates und seine Verantwortung für *alle* ethnischen und sozialen Gruppen.

### Herausforderungen der bolivianischen Demokratie

*Institutionen:* Im Bereich der Institutionen gilt der Reformprozess noch nicht als abgeschlossen; vielfach mangelt es an der Realisierung der beschlossenen Neuerungen. Dort, wo sie umgesetzt wurden, fehlt es

<sup>20</sup> Eine Reihe von institutionellen Reformen trugen in den 1990er Jahren zum Abbau der faktischen Exklusion der Indigenen bei: Die Erziehungsreform führte die interkulturelle, zweisprachige Erziehung in indigenen Regionen ein. Das INRA-Gesetz von 1996 regelte den Besitz und die Nutzung von Agrarland und erkannte die Rechte der indigenen Völker und Gemeinden über ihre gemeinschaftlichen Territorien (*Tierras Comunitarias de Origen*, TCO) an. Im Zuge der Verwaltungsdezentralisierung und der Reform der Bürgerbeteiligung wurden »indigene Distrikte« errichtet, in denen die Bevölkerung nach der eigenen Kultur und Gewohnheit Aufgaben der Selbstverwaltung und -regierung übernimmt.

<sup>21</sup> Bei der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung gewannen die MAS 53,7% und PODEMOS 23,5% der insgesamt 255 Mandate. Die übrigen 22,8% teilten sich 14 weitere politische Gruppen, siehe die Website des Nationalen Wahlamts *Corte Nacional Electoral de Bolivia*, <[www.cne.org.bo/](http://www.cne.org.bo/)>.

<sup>22</sup> Für die Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung wurden acht Themenbereiche festgelegt:

1. Verfassungsprinzipien; 2. Pflichten, Rechte und Garantien; 3. Gewaltstruktur des Staates; 4. Autonomieregime und Dezentralisierung; 5. Umwelt; 6. strategische, nicht erneuerbare Naturressourcen; 7. Sozialordnung, Bildungs- und Gesundheitswesen; 8. Wirtschaftsordnung.

<sup>23</sup> Zu den Ergebnissen des Autonomiereferendums siehe Tab. 4 im Anhang.

<sup>24</sup> Zum MAS-Programm für die Verfassungsgebende Versammlung »*Refundar Bolivia*« siehe <[www.masbolivia.org/mas/gobierno/pacpp.html](http://www.masbolivia.org/mas/gobierno/pacpp.html)>.

häufig an der notwendigen Fachkompetenz. Zugleich müssen die bereits reformierten Institutionen stabilisiert und ihre Problemlösungskapazität erhöht werden. Die Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit ist nicht nur eine Voraussetzung für die dringend erforderliche Entschärfung der gravierenden sozialen Probleme, sondern würde auch der (*Output*-)Legitimität der Demokratie zugute kommen. Die politisch-administrative Dezentralisierung fand hauptsächlich auf der Ebene der Städte und Gemeinden statt. Nun sollen auch die *Prefecturas* als Verbindungsglied zwischen der lokalen und nationalen Ebene besser ausgestattet und politisch aufgewertet werden.<sup>25</sup> Eine noch offene, in der Verfassungsgebenden Versammlung zu behandelnde Frage ist die der Staatsorganisation. Nach dem bindenden Referendum vom Juli 2006, bei dem sich in den vier ressourcenreichen Departements des Ostens eine absolute Mehrheit für die regionale Autonomie ausgesprochen hat, müssen deren Geltungsbereich und Reichweite noch definiert werden.

*Akteure:* Die bolivianische Zivilgesellschaft ist hoch mobilisiert und gut organisiert. Traditionell lässt sich in Bolivien eine hohe Wahlbeteiligung beobachten, wofür freilich gewiss auch die geltende Wahlpflicht verantwortlich ist.<sup>26</sup> Zahlreiche Bürgervereinigungen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), indigene Bewegungen und andere Basisinitiativen nehmen am politischen Leben aktiv teil, viele von ihnen bekommen finanzielle Unterstützung aus dem Ausland. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen und Bewegungen könnten einen noch produktiveren *Input* für die Demokratie leisten, wenn ihre Aktivitäten stärker an die Institutionen angebunden, ihre Partizipationsformen konstruktiver und ihre Forderungen gemäßiger wären und sie sich als Bereicherung, jedoch nicht als Ersatzstrukturen einer repräsentativen Demokratie verstünden. Dies gilt ebenfalls für die im Parlament vertretenen neuen Parteien und Bewegungen, die erst noch lernen müssen, verallgemeinerungsfähige Interessen zu artikulieren und mit der Langsamkeit und

dem graduellen Charakter von Veränderungen im Rahmen institutionalisierter Politikprozesse umzugehen. Bolivien braucht dringend eine funktionierende intermediäre Ebene der Interessenaggregation und -vermittlung.

Die politische und technische Kompetenz der Akteure auf Regierungsebene kann als gering eingeschätzt werden. Dies liegt zum einen daran, dass in Bolivien ein Elitentausch stattgefunden hat: Rund 90 Prozent der Abgeordneten wurden 2005 zum ersten Mal ins Parlament gewählt und die Ministerien größtenteils mit Vertretern sozialer Bewegungen besetzt.<sup>27</sup> Die MAS kann ihre fehlende Erfahrung in der Regierungsführung nicht voll durch ihre Erfahrungen in der Machtausübung im zivilgesellschaftlichen Bereich kompensieren. Zum anderen trieben die Gehaltsenkungen in der Zentralregierung viele kompetente Fachleute zum Weggang.<sup>28</sup> Andere Experten, die trotz der niedrigen Vergütung dienstbereit wären, werden aufgrund ihrer Kontakte mit dem »Establishment« bzw. ihrer früheren Zusammenarbeit mit den traditionellen Parteien von vornherein abgelehnt. Auf diese Weise zieht sich die Regierung in die Isolation fachlicher Inkompetenz zurück.

*Ordnungsvorstellungen:* Über die zukünftige gesellschaftliche, ökonomische und politische Ordnung Boliviens vertreten die politischen Akteure ganz gegensätzliche Vorstellungen. Die MAS-Regierung sieht in der Verfassungsgebenden Versammlung den Geburtsort für ein neues Bolivien, in dem die indigene Mehrheit nicht nur die Regierung führt, sondern auch

<sup>25</sup> Zwar werden seit 2005 die *Prefectos* in den Departements von der Bevölkerung direkt gewählt, die Mitglieder der Räte auf Departement-Ebene (regionale Ebene) werden aber weiterhin von den Stadträten (lokale Ebene) benannt.

<sup>26</sup> Die Wahlbeteiligung belief sich bei der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung auf rund 80% der registrierten Wähler. Deren Zahl betrug 3 713 345 (Gesamtbevölkerung: 8 858 000). Die Nichterfüllung der Wahlpflicht zieht in Bolivien als Sanktion den Ausschluss vom Wahlregister nach sich, so dass die Wahlberechtigung für die folgenden Wahlen die erneute Registrierung voraussetzt. Zu den Wahldaten siehe <www.cne.org.bo>.

<sup>27</sup> Die indigene Gewerkschafterin der Kokabauern Silvia Lazarte wurde als Kandidatin für die Präsidentschaft der Verfassungsgebenden Versammlung von der MAS gewählt. Ähnlich aufsehenerregend waren die Ernennungen von David Choquehuanca, einem Vertreter der Quechua/Aymara-Elite und Mitglied der Gewerkschaft CSUTCB, zum Außenminister und Casimira Rodríguez, der ehemaligen Anführerin der Gewerkschaft der Hausgehilfinnen, zur Justizministerin. Die letztere Personalie wurde damit begründet, dass eine Expertin in Fragen der sozialen Ungerechtigkeit besser geeignet für diesen Posten sei als eine Juristin, vgl. International Crisis Group, *Bolivia's Rocky Road to Reforms*, 3. Juli 2006, S. 4 (Latin America Report Nr. 18).

<sup>28</sup> Mittels des Dekrets Nr. 28609 wurden die Gehälter des Präsidenten um 57% (15 000 Bolivianos [Bol-\$] = 1863 US-\$) und des Vizepräsidenten und der Staatsminister (14000 Bol-\$ = 1740 US-\$), der Vizeminister (13 000 Bol-\$ = 1615 US-\$) und der Parlamentarier (10 500 Bol-\$ = 1304 US-\$) um 50% gesenkt. Beschäftigte anderer Institutionen (Wahlbehörde, Zentralbank, Streitkräfte etc.) sind von dieser Gehaltsreduzierung insofern betroffen, als niemand im öffentlichen Dienst mehr verdienen darf als der Präsident.

die tatsächliche Macht innehat. Doch ein integrierendes Modell, das die nicht mehr wegzudenkende Realität der Indigenen als politischer Akteur und die Notwendigkeit einer inklusiven ökonomischen Entwicklung mit Umverteilungseffekten angemessen berücksichtigen würde, hat auch die Opposition mit ihren Hochburgen in den reichen Departements nicht parat. Die Erarbeitung eines solchen integrativen Konzepts demokratischen Zusammenlebens bleibt somit eine Herausforderung für Bolivien. Es wird nicht irgendwelchen institutionellen Arrangements entspringen; vielmehr ist es selbst die Voraussetzung für die Stabilisierung angemessener und gut funktionierender Institutionen.

*Sozioökonomische Rahmenbedingungen:* Auch in Bezug auf den zu verfolgenden Entwicklungspfad bzw. die künftige Wirtschaftsverfassung sind die bolivianischen politischen und gesellschaftlichen Akteure stark polarisiert. Über Fragen der Agrarreform, der Kontrolle über die Energieressourcen und der wirtschaftlichen Rolle des Staates im Allgemeinen herrscht noch kein Konsens. Die langjährige makroökonomische Stabilität Boliviens geht mit einer beharrlichen sozialen Misere einher. Der mit der mangelnden Problemlösungsfähigkeit verknüpfte Trend einer sinkenden (*Output-*)Legitimität der Demokratie konnte durch den Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten (*Input-Legitimität*) nicht gestoppt oder gar umgedreht werden. Ohne eine signifikante Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung (Reduzierung der Armut und der sozialen Ungerechtigkeit) werden der soziale Friede und das demokratische System stets auf wackligen Füßen stehen.

# Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

## Deutschland

### Demokratieförderung als Politikziel

Das erste explizite Positionspapier zur Demokratieförderung verfasste das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 2005.<sup>29</sup> Darin wird die Förderung der Demokratie zu einem eigenständigen Ziel deutscher Entwicklungspolitik erklärt, da nur in einem demokratischen Staat das Recht auf Entwicklung verwirklicht werden könne. Die Förderung von Demokratie »als Wert und als politische Ordnung« sieht das Ministerium in engem Zusammenhang mit »den vier interdependenten Zieldimensionen deutscher Entwicklungspolitik«: 1. mit sozialer Gerechtigkeit – aufgrund des integrativen und korrektiven Effekts von Demokratie, 2. mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit – weil Demokratie eine wettbewerbs- und wohlfördernde Wirkung habe, 3. mit politischer Stabilität – wegen der Konfliktregelungsmechanismen, die das demokratische System bereithält, und 4. mit ökologischem Gleichgewicht – da nur in einer Demokratie die Möglichkeit bestehe, Entscheidungen über Ressourcen transparent und partizipativ zu treffen.

Ziel der deutschen Demokratieförderung ist es nicht, eine bestimmte Form von Demokratie durchzusetzen, sondern demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien zu etablieren wie etwa den Respekt vor den politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, das Recht auf politische Teilhabe, das Gebot der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung der Geschlechter, Rechtssicherheit sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht. Letzteres verweist auf die enge Verbindung von Demokratie und *good governance*. In welchem Verhältnis diese beiden Ziele in der Konzeption des BMZ zueinander stehen, bleibt freilich sowohl in den Strategiepapieren des Ministeriums als auch in dessen

Binnenorganisation und der Aufgabenstellung seiner Trägerorganisationen undeutlich.

Denn *good governance* bzw. »gute Regierungsführung«, zu der das BMZ 2002 ebenfalls ein Positionspapier verfasst hat,<sup>30</sup> wird bisweilen als eine Komponente einer (mehrdimensional verstandenen) Demokratie angesehen, bei der vor allem die Entscheidungsprozesse und -strukturen im öffentlichen Sektor im Mittelpunkt stehen. In diesem Sinne legt das BMZ den Schwerpunkt seiner Maßnahmen zur Förderung von *good governance* auf den Bereich der Staats- und Verwaltungsreform, und zwar insbesondere auf die Etablierung rechtsstaatlicher Verfahren und auf *capacity building* bzw. *institution building* im öffentlichen Sektor. Das Ministerium sieht in dieser Form der Unterstützung von *good governance* eine *indirekte* Förderung von Demokratie, da die entwicklungspolitische Intervention hier zunächst darauf abziele, die Kapazität und Leistung des Partnerstaats in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zu erhöhen. *Direkte* Demokratieförderung umfasse hingegen jene Maßnahmen, die die Stärkung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Institutionen bzw. die Professionalisierung des politischen Systems zum Ziel haben. Die im Dokument genannten Aufgabenfelder der direkten und indirekten Demokratieförderung sind aber nicht in jedem Falle mit dieser konzeptionellen Differenzierung konsistent.<sup>31</sup> So wird *good governance* des Öfteren neben Demokratie und Menschenrechten als eigenständiger Bestandteil einer breiter angelegten »Gesamtagenda« verstanden, wobei der Begriff »Demokratie« in dieser Trias in einem engeren Sinne auf den Beteiligungsaspekt bzw. die *Input*-Legitimität reduziert

<sup>29</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn, Juni 2005 (BMZ-Spezial Nr. 124).

<sup>30</sup> BMZ, *Good Governance. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn, Juni 2002 (BMZ Spezial Nr. 44).

<sup>31</sup> Beispielsweise wird das Handlungsfeld »Förderung der Dezentralisierung« unter direkter und »Förderung der Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse« unter indirekter Demokratieförderung geführt. Ferner wird die Unterscheidung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nicht durchgehend aufrechterhalten. So zählt z.B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Leistungsangebot *Good Governance* sowohl die Dezentralisierung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung als auch die Zivilgesellschaft, Menschenrechte und Demokratie unter die Förderbereiche.

wird. Zugleich wird im BMZ-Positionspapier zu *good governance* anerkannt, dass diese »ohne die Beachtung von demokratischen Grundprinzipien und Menschenrechten nicht möglich« sei.

Eine Konkretisierung der Demokratieförderung im entwicklungspolitischen Bereich enthalten die Papiere zum Leistungsschwerpunkt »Demokratie, Zivilgesellschaft und Öffentliche Verwaltung«, für den das BMZ rund 9 Prozent (360 Mio. Euro) seines gesamten Haushalts bereitstellt. Die vorrangigen Aufgaben dieser Agenda sind Dezentralisierung und Kommunalentwicklung, Verwaltungs-, Rechts- und Justizreformen sowie in zunehmendem Maße auch Korruptionsbekämpfung.

### Demokratieförderung in Lateinamerika

In seinem »Lateinamerikakonzept 2000«<sup>32</sup> erhebt das BMZ – neben der Bekämpfung der Armut und dem Umwelt- und Ressourcenschutz – die Modernisierung von Staat und Gesellschaft zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit in der Region. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) will das Ministerium vor allem die Demokratisierung fördern, auf eine Veränderung der Rollen von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft drängen und sich für eine gute Regierungsführung und die gleichberechtigte Teilhabe aller Gesellschaftsgruppen einsetzen. Hierzu gehört unter anderem das »Eintreten für die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte indigener Völker«.<sup>33</sup> Verstärkt engagieren will sich das BMZ in Lateinamerika ferner bei der Förderung der Menschenrechte, dem Aufbau und der Weiterentwicklung selbsthilfeorientierter Strukturen, der Stärkung staatlicher Ordnungspolitik und demokratischer Kontrollmechanismen, der Verbesserung der Rechtssicherheit (durch Reformen im Justizbereich), der Förderung der Dezentralisierung, der Gemeindeförderung und bei der Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der

Landrechtssituation, das heißt des Rechts auf Besitz und Nutzung des Bodens.

### Demokratieförderung in Bolivien

Im Mittelpunkt der deutschen EZ in Bolivien stehen die Themen »Wasserver- und Abwasserentsorgung«, »Nachhaltige Landwirtschaft« und »Verwaltungs- und Justizreform, Zivilgesellschaft«. Der letztgenannte, spezifisch politische Aufgabenbereich bildet den Rahmen, in dem Deutschland Maßnahmen zur Demokratieförderung im eigentlichen Sinne unterstützt.<sup>34</sup>

Allgemein zielt die deutsche Demokratieförderung in Bolivien auf die Stärkung der staatlichen Institutionen (*institutional capacity building*) bzw. der gesetzlich verankerten Organisationen sozialer Kontrolle (*civilian policy training*), die zugleich die Hauptpartner der deutschen Trägerorganisationen sind. Es handelt sich also vorwiegend um einen *top-down*-Ansatz. Die größte Aufmerksamkeit gilt dabei der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden, vor allem der armen, ländlichen Gebiete mit einer hohen Konzentration indigener Bevölkerung.<sup>35</sup> Die Hauptmaßnahmen der deutschen staatlichen Akteure sind auf die Prozessbegleitung ausgerichtet: Sie leisten Unterstützung bei der Politikformulierung, bei der Umsetzung des finanziellen Kompensationssystems, bei der Erarbeitung von Entwicklungsagenden und beim Monitoring von deren Implementierung. Eine der zentralen Zielsetzungen hierbei ist die Bekämpfung der Armut. Dies deckt sich mit dem Aktionsprogramm 2015 des BMZ<sup>36</sup> und spiegelt sich in sämtlichen Programmen und Projekten dadurch wider, dass sie darauf ausgerichtet sind, die notwendigen (institutionellen) Rahmenbedingungen

<sup>34</sup> Diese drei entwicklungspolitischen Förderbereiche wurden zwischen der deutschen Regierung und der bolivianischen Regierung Bánzer im Juni 2001 vereinbart und in den Konsultationen vom Juni 2003 und Dezember 2004 mit den Regierungen Sánchez de Lozada und Mesa jeweils bestätigt. Die aktuellen Verhandlungen mit der Regierung Morales sind im Juni 2006 abgeschlossen worden. Die bisherigen EZ-Schwerpunkte wurden beibehalten. Ergänzt werden sollen sie künftig um technische und finanzielle Leistungen zugunsten der Verfassungsgebenden Versammlung.

<sup>35</sup> In diesen Regionen verdichtet vor allem der DED seine Leistungen, wobei hier auch NROs als Partner involviert sind.

<sup>36</sup> Mit dem Aktionsprogramm 2015 verpflichtet sich die Bundesrepublik, an der Verwirklichung der Ziele aktiv mitzuwirken, die in der Millenniumserklärung (2000), im Monterrey-Konsensus (2002) und im Aktionsplan von Johannesburg (2002) genannt werden.

<sup>32</sup> BMZ, *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas*, Referat 223, (Stand: 15.2.2000). Zurzeit beläuft sich die Zahl der Schwerpunktpartnerländer auf rund 40. In Lateinamerika zählen Bolivien, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Peru zu diesem Kreis. Weitere Partnerländer in Lateinamerika sind Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko und Paraguay.

<sup>33</sup> BMZ, *Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika*, November 1996, und dass., *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik*, Juli 2006 (BMZ-Konzepte 139).



für eine wirksame Reduzierung der Armut zu schaffen.

### **Schwerpunkt »Verwaltungs- und Justizreform, Zivilgesellschaft«**

Laut BMZ setzt der spezifisch politische Förderbereich der deutschen EZ in Bolivien, der unter den Stichwörtern »Verwaltungs- und Justizreform, Zivilgesellschaft« zusammengefasst wird, »an einem der größten Entwicklungshemmnisse Boliviens an: den schwachen staatlichen Strukturen und Institutionen auf allen Ebenen«. Wie es weiter heißt, geht das Ministerium davon aus, dass »nur mit einer effizienten, funktionierenden Verwaltung, effektiven demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen und der Bekämpfung der Korruption und Politisierung aller Ebenen [...] die Armut wirksam bekämpft werden« kann.<sup>37</sup> Somit fügen sich die Bemühungen in diesem Schwerpunktbereich zum einen in den tiefgreifenden Staatsmodernisierungsprozess und zum anderen in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie Boliviens (*Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, EBRP) ein.<sup>38</sup>

In angemessener Würdigung der Probleme diagnostiziert das BMZ in Bolivien eine schwache, überbürokratisierte und unterbezahlte öffentliche Verwaltung, die auf der zentralen, regionalen und kommunalen Ebene ineffizient ist. Die in einem sehr hohen Tempo erfolgte Übertragung von Kompetenzen und Haushaltsmitteln von der Zentralregierung auf die Gemeinden habe diese und die dort institutionell verankerten Interessenvertretungen sowie die Bürgerinnen und Bürger überfordert. Die Umsetzung der Reformen offenbare noch große Defizite. Nach wie vor müssten die Dezentralisierung vertieft und die Institutionen vor allem auf lokaler Ebene dringend professionalisiert und gestärkt werden. Dies sei zugleich die Voraussetzung für die »überwältigende Aufgabe« (BMZ) der Armutsreduzierung, zu der sich das Ministerium mit seinem »Überregionalen Sektorvorhaben Armutsbekämpfung« verpflichtet hat.<sup>39</sup> Im Einklang

mit dieser Diagnose engagieren sich die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ Deutschlands in Bolivien in erster Linie auf der lokalen Ebene in den ärmsten Regionen.

### **Die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ mit Bolivien**

An der Umsetzung der Entwicklungskonzepte Deutschlands in Bolivien arbeiten verschiedene Trägerorganisationen mit. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) konzentriert sich auf die Förderung des dezentralen Finanztransfersystems (Nationale Kompensationspolitik) und beteiligt sich an geberübergreifenden Programmen. Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) verfolgt seinerseits in seinem Schwerpunkt »Förderung der Zivilgesellschaft«<sup>40</sup> das Ziel, die Mitwirkung der benachteiligten Bürger und Bürgerinnen an politischen Entscheidungsprozessen und ihre Kapazitäten zur Analyse, Vermittlung und Konfliktbearbeitung zu stärken. Der DED will einen Beitrag leisten zum Aufbau demokratischer Strukturen, einer partizipativen Planungskultur und funktionierender Mechanismen der sozialen Kontrolle. Das Ziel ist eine transparente Munizipalregierung.<sup>41</sup> Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)<sup>42</sup> hat in den letzten Jahren im Bereich »Verwaltungs- und Justizreform, Zivilgesellschaft« überwiegend Beratungsleistungen in den folgenden Fällen erbracht: bei der Reform des Erziehungswesens<sup>43</sup>, bei der Reform der Strafrechtsordnung,<sup>44</sup> beim Aufbau des Amts der Ombudspersonen

<sup>40</sup> Weitere Förderbereiche des DED in Bolivien sind Kommunalentwicklung und lokale Wirtschaftsförderung, nachhaltige Landwirtschaft und Ressourcensicherung.

<sup>41</sup> Zu diesem Zweck unterstützt der DED die lokalen Bürgervereinigungen, die *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB) (siehe Fn. 17) bei der Verwirklichung ihrer Rechte (mit Betonung der Rechte von Frauen) und der Beeinflussung von Planungsvorhaben (Begleitung von Konsens-Vorschlägen) und koordiniert die Interaktion zwischen Munizipalregierungen, Basisorganisationen und anderen Institutionen. Regional am stärksten aktiv ist der DED im Norden von La Paz-Beni, in Chiquitania und Chaco-Tarija; zu den Aufgabenbereichen des DED in Bolivien siehe <<http://bolivien.ded.de>>.

<sup>42</sup> Die GTZ ist seit 1995 im BMZ-Auftrag als größte deutsche Entwicklungsorganisation mit einem Büro in La Paz vertreten.

<sup>43</sup> Hier geht es in erster Linie um die Einführung der bilingualen Erziehung (Spanisch/indigene Sprachen).

<sup>44</sup> Die GTZ unterstützte die Schulung von über 6000 Richtern, Staatsanwälten, Polizisten etc. im neuen Strafprozessrecht, subventionierte eine Informationskampagne hierüber und trug allgemein zur Finanzierung der Reform bei. Zur

<sup>37</sup> BMZ, *Bolivien, Länderbericht*, Bonn, August 2003, S. 8.

<sup>38</sup> Die EBRP ist ein bolivianischer Plan zur Bekämpfung der Armut, der in einem Prozess des intensiven Dialogs mit der Zivilgesellschaft erarbeitet wurde (vgl. Fn. 19). Die EBRP-Strategie ist im Kontext der internationalen Entwicklungsziele (*UN Millennium Development Goals*) und der Entschuldungsinitiative *Highly Indebted Poor Countries II* (HIPC-II) der Weltbank zu sehen, in die das Andenland im Jahr 2000 aufgenommen wurde.

<sup>39</sup> Vgl. z.B. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, *Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung / PRSPs*, Eschborn, August 2004.

son,<sup>45</sup> bei der Institutionalisierung von Instanzen der sozialen Kontrolle<sup>46</sup> und bei Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Jugendlichen. Das Programm »Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie« (*Programa de Apoyo a la Gestión Pública y Lucha contra la Pobreza*, PADEP)<sup>47</sup> stellt das größte Vorhaben technischer Zusammenarbeit in Bolivien – mit gegenwärtig 30 Kunden und 40 Projekten in vier Komponenten bzw. Themenbereichen<sup>48</sup> – dar. PADEP operiert wie ein auf Staatsmodernisierung, Dezentralisierung und Armutsbekämpfung spezialisiertes Beratungsunternehmen, wobei der Schwerpunkt auf der lokalen Ebene liegt.

Auf nationaler Ebene leistet Deutschland darüber hinaus zurzeit technische Hilfe bei den Vorbereitungen für die Verfassungsgebende Versammlung. Neben der herkömmlichen Prozessbegleitung unterstützt die deutsche EZ die Akteure auch bei der inhaltlichen Aufarbeitung der Themen. Diese Beratung bezieht sich unter anderem auf folgende Materien: Gleichstellung der Frau, Integration indigener kultureller Werte in die Verfassung, Vor- und Nachteile verschiedener Modelle eines föderalen Staatsaufbaus und Gestaltungsmöglichkeiten eines innerbolivianischen Finanzgleichs.

## Die Europäische Union

### Demokratieförderung als Politikziel

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (VEU) 1993 ist das Ziel, die Demokratie und den Rechtsstaat zu festigen und fortzuentwickeln

und für die Wahrung der Menschenrechte einzutreten, eine explizite Selbstverpflichtung der europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die auch für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Geltung hat. Die späteren EU-Verträge von Amsterdam (1999) und Nizza (2000) haben diesen Auftrag bekräftigt und weitere Mechanismen geschaffen, um ihn zu erfüllen. Die im Jahr 2000 verkündete Charta der Grundrechte der Europäischen Union richtet sich zwar in erster Linie an die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten; aber auch im Politikfeld Außenbeziehungen muss die Kommission in Übereinstimmung mit den Prinzipien der EU-Charta handeln. Dementsprechend beinhalten die Außenhilfeprogramme der EU (Phare, Tacis, MEDA, CARDS etc.)<sup>49</sup> nicht nur entwicklungspolitische, sondern auch demokratiefördernde Ziele.

Ergänzend zu diesen Programmen, bei denen es im Wesentlichen um eine finanzielle, technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit geht und die überwiegend auf Regierungsebene abgewickelt werden, rief die Kommission 1994 die »Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte« (*European Initiative for Democracy and Human Rights*, EIDHR) ins Leben.<sup>50</sup>

**49** Zu den Programmen der Europäischen Gemeinschaft für Außenhilfe zählen: Phare – *Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies*, ursprünglich nur für Polen und Ungarn, inzwischen für alle Beitrittsstaaten Mittel- und Osteuropas; Tacis – *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*, für die Länder Osteuropas und Zentralasiens, ALA – *Asia and Latinamerica*, für die Entwicklungsländer im asiatischen und lateinamerikanischen Raum; MEDA – *Mesures d'accompagnement de réformes institutionnelles*, für die Kooperation mit dem südlichen Mittelmeerraum; CARDS – *Community Assistance for Economic Reconstruction, Development and Stabilization*, für die Länder des ehemaligen Jugoslawien sowie Albanien.

**50** Unter dieser Bezeichnung wurden 1994 auf Initiative des Europäischen Parlaments sämtliche Haushaltslinien des Kapitels B7-70 (seit 2004 Kapitel 19.04.) zur Unterstützung von Maßnahmen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Konfliktprävention zusammengelegt. Die Haushaltslinien dieses Kapitels sind: 19.04.03 (ex B7-7010) »Entwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats – Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten«; 19.04.04 (ex B7-702) »Unterstützung der Tätigkeiten der internationalen Tribunale und der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs«. Zwei Verordnungen des Jahres 1999 legten den normativen Rahmen für den Einsatz von Finanzmitteln und für die Durchführung von Maßnahmen in diesem externen Förderbereich fest, zudem wurde ein Komitee für Menschenrechte und Demokratie gegründet, das die Kommission hierbei unterstützt und im Juli 1999 seine Arbeit aufnahm. Diese Verordnungen sind: Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29.4.1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf

Reform der Strafprozessordnung und die Rolle der GTZ hierbei siehe <[www.ncppenabo-gtz.org/](http://www.ncppenabo-gtz.org/)>.

**45** Deutschland beteiligte sich u.a. an einer Korbfinanzierung des Amtes der Ombudsperson.

**46** Hier geht es um den »Fonds kleiner Maßnahmen zur Unterstützung sozialer Kontrolle« (*Fondo de Pequeñas Medidas de Apoyo al Control Social*, FACS). Damit werden Projekte zum Monitoring von Entwicklungsplänen und zur Ressourcenverwaltung auf lokaler Ebene finanziert.

**47** Die Laufzeit von PADEP begann offiziell am 1.1.2002, das Programm verfügte in vier Jahren (2002–2005) über Gesamtmittel in Höhe von 17 938 Mio. Euro. Zum PADEP-Programm der GTZ siehe <[www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo)>.

**48** Die vier Themenbereiche von PADEP sind 1. Dezentralisierung, 2. institutionelle Reformen, Modernisierung der Verwaltung, 3. soziale Gerechtigkeit und 4. Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft.

Im Rahmen der EIDHR werden jährlich insgesamt rund 100 Millionen Euro für den Förderbereich »Demokratie und Menschenrechte« zur Verfügung gestellt, der seit der Verwaltungsreform der Auslandshilfe im Januar 2001 zusammen mit zwölf weiteren Themenfeldern<sup>51</sup> von *EuropeAid* verwaltet wird.<sup>52</sup>

Die EIDHR erhebt den Anspruch, nicht nur ein Finanz-, sondern auch ein komplementäres Politikinstrument der GASP zu sein. Sie soll ergänzend zu den verschiedenen länder- und regionalspezifischen Kooperationsprogrammen der Gemeinschaft auf internationaler und auf Staatenebene zur Verwirklichung von Zielsetzungen im Bereich der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Konfliktprävention beitragen. Im Gegensatz zur bilateralen, staatlichen EZ bedarf die europäische Kooperation im Rahmen der EIDHR keiner Zustimmung der Regierung des betreffenden Landes.

Die EIDHR hat ihren Schwerpunkt auf die Förderung von NROs gelegt. Sie will damit deren Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zur Entwicklung der Demokratie anerkennen.<sup>53</sup> Bei den Partnern der EU handelt es sich vor allem um internationale und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen, zum Teil

dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen, und Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29.4.1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen. Beide waren gültig bis zum 31.12.2004. Sie wurden novelliert durch Verordnung (EG) Nr. 2240/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 975/1999, und Verordnung (EG) Nr. 2242/2004 des Rates vom 22.12.2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 976/1999, gültig bis 31.12.2006.

**51** Die weiteren Themen sind: Wahlen, Migration, Unterstützung von NROs, Ernährungssicherheit, Umweltschutz und Forstwirtschaft, Antipersonenminen, Gleichstellung der Geschlechter, Gesundheit, Drogen sowie spezielle Kooperationsangebote für die AKP-Staaten in den Bereichen Wasser- und Energiemanagement und Finanzdienstleistungen.

**52** Die EIDHR-Programmierung untersteht dem Generaldirektor der Kommission für Auswärtige Beziehungen (DG Relex) in Absprache mit dem Generaldirektor für Entwicklung (DG Dev), dem Generaldirektor für Erweiterung (DG Elarg) und *EuropeAid*.

**53** Zum Konzept der EIDHR siehe <[http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/eidhr_en.htm)>.

aber auch um internationale zwischenstaatliche Einrichtungen mit spezifischen Fachkenntnissen. So stehen beispielsweise selbst in Bereichen wie »Rechtsstaat und Institutionen« bzw. »Governance«, in denen es in erster Linie um staatliche Strukturen geht, Aktivitäten im Vordergrund, die in der Zivilgesellschaft das Bewusstsein für die Ausübung von Rechten schärfen sollen. Mit dem EIDHR-Instrument sollen zum Beispiel NROs darin unterstützt werden, Korruptionsfälle aufzudecken und Monitoring-Systeme zur Überwachung der Staatsführung (Governance-Monitoring) zu etablieren.<sup>54</sup>

### Demokratieförderung in Lateinamerika

Bezogen auf Lateinamerika wird das EIDHR-Konzept parallel zum ALA-Programm<sup>55</sup> verfolgt, das die finanzielle und technische Hilfe zugunsten derjenigen Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas, die keine AKP-Staaten sind, und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen regelt. Die ALA-Haushaltslinie umfasst die in den 1990er Jahren eingeführten horizontalen Mehrjahresprogramme ökonomischer, technologischer und wissenschaftlicher Kooperation, die aber keine explizite demokratiefördernde Komponente beinhalten.<sup>56</sup>

Zu den bevorzugten EIDHR-Kooperationsländern, sogenannten Fokustländern, in Lateinamerika zählen Guatemala, Kolumbien, Mexiko und Haiti. Auf der Liste der für thematische Kampagnen förderfähigen

**54** Rekrutiert werden die Partnerorganisationen der EU über drei verschiedene Wege: 1. Auswahl für sog. »zielgerichtete Projekte« (*targeted projects*), 2. Aufforderung zur Einreichung von Projektanträgen (*call for proposals*) und 3. Heranziehung zu Kleinstprojekten (*microprojects*) durch die Vor-Ort-Delegation der EU-Kommission.

**55** Rat der Europäischen Gemeinschaften, *Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25.2.1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern*.

**56** Die Mehrjahresprogramme ökonomischer, technologischer und wissenschaftlicher Kooperation dieser Haushaltslinie sind folgende: AlBan (Stipendienprogramm für Lateinamerikaner in der EU), ALFA (*América Latina Formación Académica*, Hochschulkooperation), URB-AL (städtische Entwicklung), AL-INVEST III (Förderung von Investitionen und Handel), @LIS (*Alliance for the Information Society*), ALICE (*América Latina Interconectada con Europa*, Aufbau einer Forschungsnetzwerk-Infrastruktur), EUROsociAL (Soziale Kohäsion), EURO-SOLAR (Erneuerbare Energien), OBREAL (*Observatorio de las Relaciones entre Europa y América Latina*, Netzwerk von 23 akademischen Institutionen aus Lateinamerika und Europa).

lateinamerikanischen Staaten stehen darüber hinaus Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kuba, Peru und Venezuela. Da die Europäer die Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen, soziale Exklusion und Straflosigkeit als Hauptprobleme lateinamerikanischer Staaten identifiziert haben, genießen Kampagnen zum Thema »Förderung einer Kultur der Menschenrechte« und »Förderung von Gleichheit, Toleranz und Frieden« Priorität.<sup>57</sup> Die Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats und die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sind auch erklärte EZ-Ziele der »Programmierungsstrategie 2002–2006« für Lateinamerika<sup>58</sup> und des »Regionalen Richtprogramms 2004–2006« für die Andengemeinschaft.<sup>59</sup>

### Demokratieförderung in Bolivien

Im Länderstrategiepapier der Kommission zu Bolivien für die Jahre 2002–2006<sup>60</sup> wird die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie, des Rechtsstaats und von *good governance* zum Bestandteil der Bolivienpolitik der EU erklärt. In Anbetracht der Notwendigkeit einer erfolgreichen Armutsbekämpfung ist für die Europäer dabei mehr und mehr die Stärkung der Staatskapazität Boliviens (*institutional capacity building*) in den Mittelpunkt gerückt. Für die Zukunft empfiehlt die Kommission in ihrem Bolivien-Dokument, im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft größeres Gewicht auf die Prävention sozialer Konflikte zu legen. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die NROs bei ihrem Bestreben zu unterstützen, die Achtung vor den Rechten indigener Gemeinschaften zu erhöhen. Wie im »Regionalen Richtprogramm

2004–2006 Andengemeinschaft« bezeichnet die EU schließlich auch in ihrem Bolivien-Strategiepapier die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte als Querschnittsthema.

In ihren Jahresberichten 2004 und 2005 unterscheidet die Delegation der Europäischen Kommission in La Paz drei verschiedene Ebenen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien: 1. Kooperationsprogramme mit der bolivianischen Regierung,<sup>61</sup> 2. regionale (lateinamerikanische bzw. andine) Kooperationsprogramme (ALA-Programme), und 3. Kooperationsprogramme mit lokalen NROs. Als Instrumente der Demokratieförderung können hierbei lediglich die Programme mit den NROs, und zwar im spezifischen Förderbereich »Regierung und Zivilgesellschaft«, angesehen werden, auf den 23 Prozent (2004) bzw. 24 Prozent (2005) der Finanzmittel für NRO-Projekte entfallen.<sup>62</sup>

Demokratieförderungspolitik im engeren Sinne betreibt die EU in Bolivien also lediglich im Rahmen der EIDHR. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Förderung (der Einforderung) der Menschenrechte der zweiten Generation, also der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – vor allem der Frauen und Indigenen. Die Kommission greift bevorzugt auf Maßnahmen zurück, die die NROs bzw. Interessengruppen stärken (*advocacy capacity building*). Sie unterstützt zum Beispiel häufig Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen. Dieser *bottom-up*-Ansatz ist allgemein darauf ausgerichtet, die Zivilgesellschaft zu beleben, weil darin eine Voraussetzung gesehen wird für die Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie für die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

### Das Andenprogramm für Menschenrechte und Demokratie

Das *Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia* (PADHD), das im Zeitraum 2002–2005 implementiert

<sup>57</sup> In der EIDHR-Programmplanung 2005–2006 wurden vier weitere thematische Kampagnen festgelegt: 1. Förderung der Gerechtigkeit und des Rechtsstaats, 2. Förderung einer Kultur der Menschenrechte, 3. Förderung des demokratischen Prozesses und 4. Förderung von Gleichheit, Toleranz und Frieden, wobei jeweils zwei Kampagnen für die Fokusländer ausgewählt werden, vgl. European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), *Programming for 2005 und 2006*, 6.12.2004, S. 25.

<sup>58</sup> Europäische Kommission, *Regionale Programmierungsstrategie Lateinamerika 2002–2006*, April 2002, S. 6 und 13.

<sup>59</sup> Im *Regionalen Richtprogramm 2004–2006 Andengemeinschaft* wird im politischen Bereich im Kontext der EIDHR lediglich die Förderung der Menschenrechte (vor allem von Frauen und Kindern) hauptsächlich durch die Unterstützung von NROs als ein Querschnittsthema definiert.

<sup>60</sup> European Commission, *Bolivia. Country Strategy Paper*, Brüssel, 17.5.2002 (C(2002) 1875).

<sup>61</sup> Die europäischen Programme der Entwicklungszusammenarbeit mit der bolivianischen Regierung umfassen folgende Förderbereiche: 1. Soziale Sektoren (Wasser, Sanierung, Gesundheit), 2. Alternative Entwicklung (Antidrogenpolitik), 3. Regionale Physische Integration (Infrastruktur), 4. Ernährungssicherheit (ländliche Entwicklung), 5. Pilcomayo-Projekt (Entwicklung des Einzugsgebiets des Flusses Pilcomayo); siehe hierzu: Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, *Informe Anual 2005*, La Paz, S. 9, und dies., *Informe Anual 2004*, La Paz.

<sup>62</sup> Die übrigen 77% (2004) bzw. 76% (2005) der Finanzmittel entfallen auf Projekte im Produktions- und Dienstleistungsbereich.

wurde, kann als Konkretisierung der EIDHR für die Andenländer Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela angesehen werden. Das Programm erstreckte sich auf zwei verschiedene Ebenen: Auf regionaler Ebene wurden zwei Programme durchgeführt, das »Andennetzwerk für Friedensjustiz und Gemeinschaftsrecht« (*Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria*, RAJPC) und das »Andenprogramm für Bildung und Information über Menschenrechte« (*Programa Andino de Formación e Información en Derechos Humanos*, PAFIDH). Auf nationaler Ebene wurden fünf individuelle Länderprogramme umgesetzt, von denen im Folgenden nur das Länderprogramm Bolivien näher betrachtet werden soll. Jedes dieser Programme wurde durch ein NRO-Konsortium abgewickelt und von einem Regionalbüro mit Sitz in Bogotá bzw. einer nationalen NRO koordiniert.

### Regionale Programme und das Länderprogramm Bolivien

Das RAJPC hatte die Förderung der Friedensjustiz und der Rechtsprechung nach dem Gewohnheitsrecht (*justicia comunitaria*) in indigenen Milieus als Alternativen zu den tradierten Mechanismen der Rechtsprechung zum Ziel. Diese gemeinschaftlichen Rechtsverfahren zur Konfliktlösung sollen auf der Grundlage der kulturellen Traditionen, des Wertesystems und in der Sprache der indigenen Gruppen praktiziert werden und damit in der Regel kommunitarischen Prinzipien folgen. Dabei wird in Kauf genommen, dass eine derartige Rechtsprechung von der westlichen, am positiven Recht orientierten Jurisdiktion stark abweicht, denn sowohl die Friedensrichter als auch die Gemeinschaftsjustiz lösen die Fälle ad hoc nach eigenem Gerechtigkeitsverständnis und nach Konsenskriterien. Die EU-Förderung von NROs, die in diesem Bereich aktiv sind, sollte zur Qualitätssteigerung der Beschlüsse und Urteile, also der Rechtssprechung nach dem Gewohnheitsrecht führen.<sup>63</sup> Da die Friedensjustiz in Bolivien noch nicht implementiert ist, widmete sich die an diesem regionalen Programm beteiligte bolivianische Institution CEJIS (*Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social*) dem Schutz der Landrechte durch juristische und soziale Maßnahmen, der Unterstützung der indigenen Gemeinschaften in ihrem Bestreben, Zugang zu natürlichen Ressourcen zu erhalten und diese nachhaltig zu nutzen,

sowie der Stärkung des traditionellen Gewohnheitsrechts unter indigenen Völkern, Bauern und Landlosen. Das zweite regionale Programm, PAFIDH, förderte durch Seminare, Aufbaustudiengänge und ein Informationsnetzwerk die Aus- und Fortbildung »strategischer Akteure«, die sich für die Durchsetzung der Menschenrechte der ersten und zweiten Generation engagieren werden. Dies soll einen indirekten Weg zur Verbesserung der Situation von benachteiligten Gruppen darstellen.

Das in Bolivien durchgeführte Länderprogramm (*Programa País Bolivia*, PPB) hatte das Ziel, die Sensibilität der bolivianischen Öffentlichkeit für den außerordentlichen Rang der Menschenrechte zu erhöhen und damit sozusagen einen Beitrag zur »Menschenrechtskultur« in der Gesellschaft zu leisten. Das mit einem Budget von einer Million Euro für einen Zeitraum von vier Jahren ausgestattete PPB wurde vom Konsortium »Equidad« (soziale Gerechtigkeit) koordiniert, das aus drei NROs und der staatlichen Ombudsperson bestand. Entsprechend ihrem jeweiligen Profil setzten die beteiligten Institutionen verschiedene Schwerpunkte, die sie durch Forschungsaktivitäten, Ausbildungsangebote und Öffentlichkeitsarbeit verfolgten:

- ▶ Die *Coordinadora de la Mujer* (gegründet 1984) startete eine Kampagne, um die Geschlechtergerechtigkeit und die bürgerlichen, politischen, ökonomischen und kulturellen Rechte von Frauen auf die politische Agenda zu setzen und eine frauenfreundliche Gesetzgebung zu erreichen.
- ▶ Das *Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*, ein Mitglied der 1992 gegründeten *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*, nutzte die Mittel für Untersuchungen zur Umsetzung internationaler Verträge für den Menschenrechtsschutz und für Angebote der Fachausbildung und technischen Beratung vor allem hinsichtlich der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte.
- ▶ Die *Defensora del Pueblo* (errichtet 1994) war die einzige Regierungsorganisation im Konsortium. Das Amt der Ombudsperson organisierte eine Wanderkampagne zur Verbreitung, Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in den Tropen von Cochabamba, wo es zwischen den Polizei- und Militärkräften auf der einen und den Kokabauern auf der anderen Seite wiederholt zu Konflikten gekommen war.
- ▶ Die *Fundación Tierra* (gegründet 1991) legte ihren Schwerpunkt auf die Förderung der Menschen-

<sup>63</sup> Vgl. Red Andina de Justicia de Paz y Justicia Comunitaria, *Boletín* Nr. 1, <[www.idl.org.pe/Publicaciones/boletines/bol01.htm](http://www.idl.org.pe/Publicaciones/boletines/bol01.htm)>.

rechte in den indigenen Gemeinschaften im Osten Boliviens. Sie setzte sich im Tiefland des Ostens für den Schutz der Landrechte ein und unterstützte Aktivitäten zur Sanierung der Regionen Santa Cruz, Beni, Chiquisaca und Tarija.

Darüber hinaus wählte die EU im Juli 2006 im Rahmen der EIDHR sieben Mikroprojekte aus, für die sich bolivianische NROs in den Themenbereichen »Förderung einer Kultur der Menschenrechte« und »Förderung der Gleichheit, der Toleranz und des Friedens« beworben hatten. Brüssel hat dafür insgesamt 605 035 Euro bereitgestellt.<sup>64</sup> Aufgrund der relativ hohen Standards der Wahlorganisation und des Wahlrechts in Bolivien betrachtet die Union die Unterstützung von Wahlen nicht als notwendigen Förderbereich. Die große politische Bedeutung der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung und des Autonomiereferendums 2006 hat die EU gleichwohl dazu bewogen, eine europäische Wahlbeobachtungsmission zu entsenden, die aber keine signifikanten Unregelmäßigkeiten im Wahlprozess feststellen konnte.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Zu den von der EU seit Oktober 2006 geförderten Mikroprogrammen siehe <[www.delbol.ec.europa.eu/sp/ongs/ongs13.htm](http://www.delbol.ec.europa.eu/sp/ongs/ongs13.htm)>.

<sup>65</sup> Zu den vorläufigen Ergebnissen der EU-Wahlbeobachtungsmission in Bolivien siehe <[www.delbol.cec.eu.int/sp/temporal/aviso17.htm](http://www.delbol.cec.eu.int/sp/temporal/aviso17.htm)>.

## Die externe Förderung der Demokratie in Bolivien

### **Institutional und Advocacy Capacity Building: angemessene Ansätze für Bolivien?**

Fasst man die zentralen Merkmale der deutschen und europäischen entwicklungspolitischen Strategie zur Förderung der bolivianischen Demokratie vergleichend zusammen, so lässt sich folgendes festhalten:

Die Demokratieförderungspolitik Deutschlands wird im Rahmen eines Kooperationsvertrags mit dem Partnerland durchgeführt. Sie hat als Förderschwerpunkt *good governance* und greift dabei überwiegend auf Instrumente der technischen Stärkung öffentlicher Institutionen (*top-down-Ansatz*), deren Handlungskompetenz (*institutional capacity building*), und auf Maßnahmen der Prozessbegleitung auf lokaler Ebene zurück. Das Ziel ist die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Armutsbekämpfung.

Der gemeinsame Nenner der regionalen Programme und des Länderprogramms Bolivien der EIDHR ist hingegen der *bottom-up-Ansatz*, bei dem Organisationen der Zivilgesellschaft (NROs) im Mittelpunkt der Kooperation stehen. Dieses Vorgehen bedarf keiner Einwilligung des Partnerlands und zielt darauf, die Lobbyfähigkeit von Menschenrechtsorganisationen (*advocacy capacity building*) durch die Finanzierung von Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen zu steigern. Der Ansatz ist also auf eine Stärkung der Zivilgesellschaft ausgerichtet (siehe die vergleichende Übersicht auf S. 23).

### **Kohärenz der Schwerpunktsetzung**

Sowohl Deutschland als auch die Europäische Kommission setzen in Bolivien auf Kapazitätssteigerung (*capacity building*) der Kooperationspartner. Sie wenden somit *Positivmaßnahmen* an, das heißt, sie leisten finanzielle und technische Unterstützung, jedoch ohne (negative) Konditionalität. Hinsichtlich ihres Schwerpunkts unterscheiden sich beide Strategien jedoch deutlich darin, dass Deutschland die Institutionen zu stärken sucht, während die EU hilft, den gesellschaftlichen Druck auf den Staat zu erhöhen.

Systemisch betrachtet zielt der deutsche Ansatz vor allem darauf ab, die *Output-Seite* des politischen Systems, das heißt die Performanz von Institutionen, ihre Problemlösungskapazität, durch technische Prozessbegleitung zu stärken. Die Europäische Kommission ihrerseits richtet ihre Zuwendungen nicht an schwache Institutionen, sondern an relativ starke Menschenrechtsorganisationen, die wiederum mit Mittlern bzw. Multiplikatoren arbeiten.<sup>66</sup> Die Steigerung der Lobbyfähigkeit dieser zivilgesellschaftlichen Akteure bedeutet aber eine Vermehrung und Verstärkung der Erwartungen, auf der *Input-Seite* des politischen Systems. Ungeachtet der Frage, ob es notwendig ist, sich in Bolivien für die Achtung bzw. die Verwirklichung der Menschenrechte einzusetzen, führt die Politik des *advocacy capacity building* in diesem Bereich zu einer Inflation von Forderungen und somit zu einer, wenn nicht zusätzlichen Belastung, so doch zumindest zusätzlichen Herausforderung für das politische System und seine Institutionen. Hierin besteht das Spannungsverhältnis, in dem sich die anscheinend »parallel verlaufenden« Demokratieförderungsansätze aufgrund ihrer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung auf der *Input-* bzw. *Output-Seite* des politischen Systems befinden.

Im größeren Kontext der internationalen Gebergemeinschaft in Bolivien stellen diese Schwerpunkte der deutschen und europäischen Demokratieförderung keine Besonderheit dar. Die Stärkung staatlicher Institutionen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft sind – neben der wenig ausgeprägten Zusammenarbeit mit politischen Parteien – zwei typische Strategien des entwicklungspolitischen Engagements im Andenland. Sowohl die deutschen als auch die europäischen Akteure der politischen EZ zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie ein hohes Ansehen genießen. Die Abwesenheit identifizierbarer ökonomischer oder (sicherheits-)politischer Eigeninteressen, die mit nationalen Traditionen oder bolivianischen

<sup>66</sup> Die Aktivitäten dieser NROs basieren auf dem Prinzip der Multiplikation, d.h. sie sind an Akteure gerichtet, die in bestimmten Regionen und Bevölkerungsgruppen als Multiplikatoren fungieren und z.B. weitere Veranstaltungen organisieren.

## Übersicht

### Die deutsche und europäische Demokratieförderungspolitik im Vergleich

<i>Merkmale</i>	<i>Deutschland</i>	<i>Europäische Kommission</i>
Bezeichnung des Förderbereichs	Verwaltungs- und Justizreform, Zivilgesellschaft	Demokratie und Menschenrechte
Kooperationsrahmen	unter Einwilligung des Partnerlandes	ohne Einwilligung des Partnerlandes
Ansatz	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Schwerpunkt	Förderung von <i>Good Governance</i>	Förderung der Zivilgesellschaft
Hauptinstrument	<i>Institutional Capacity Building</i>	<i>Advocacy Capacity Building</i>
Partner	Staatliche Institutionen, offizielle Organisationen sozialer Kontrolle (vorwiegend der lokalen Ebene)	Mittler, NROs
Hauptmaßnahmen	Prozessbegleitung	Finanzierung von Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen
Rolle des externen Akteurs	proaktiv	reaktiv
Einflussgrad des externen Akteurs	mittel	niedrig
Kontextsensibilität	hoch	niedrig
Systemischer Schwerpunkt	<i>Output-Seite</i> (Stärkung der Handlungskapazität und Problemlösungskompetenz von Institutionen)	<i>Input-Seite</i> (Stärkung der Lobbyfähigkeit von Menschenrechtsorganisationen)
Weitergehendes Ziel	Armutsbekämpfung	Kultur der Menschenrechte

Interessen kollidieren könnten, macht sie zu glaubwürdigen, relativ neutralen Partnern.<sup>67</sup>

### Kontextsensibilität

Bei der EIDHR handelt es sich um keine Strategie mit ausgesucht andinem oder bolivianischem Zuschnitt, sondern um ein in Brüssel erarbeitetes globales Konzept, das weder Charakteristika der Region noch der spezifischen Phase des Transitionsprozesses im Partnerland berücksichtigt. In den entsprechenden Ländern findet lediglich die Projektausschreibung

statt.<sup>68</sup> So geht der europäische Ansatz verallgemeinernd davon aus, dass die Förderung von NROs die Zivilgesellschaft stärkt und dadurch zur Demokratisierung beiträgt. Diese Ansicht mag sich aus den osteuropäischen Erfahrungen speisen bzw. für autoritäre Systeme gelten. Für die gut organisierte, hoch politisierte und mobilisierte bolivianische Zivilgesellschaft scheint der EU-Ansatz aber im besten Falle überflüssig.<sup>69</sup>

Die Kontextsensibilität des deutschen Ansatzes, der auf einer adäquaten Problemdiagnose basiert, ist hingegen höher als im europäischen Fall. Zur Kontextangemessenheit tragen zum einen der Rahmenkoope-

<sup>67</sup> Ein Streitpunkt könnte hier jedoch die Koka-Politik der Regierung Morales sein. Auch wenn deren Botschaft lautet »Weder null Koka, noch freier Anbau« bzw. »Ja zum Koka, nein zum Kokain«, ist nicht abzusehen, ob die Regierung sich an die von Deutschland und anderen internationalen Akteuren geforderte quantitative Beschränkung des Pflanzenanbaus (lediglich für den traditionellen Konsum) halten wird. Was heute im Chapare angebaut wird, gilt als Überschuss, der in die Kokain-Produktion geht.

<sup>68</sup> Siehe hierzu Tanja Börzel/Thomas Risse, *One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Manuskript für den Workshop on Democracy Promotion, 4.–5.10.2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University.

<sup>69</sup> Zu einer kritischen Analyse des Zusammenhangs zwischen Zivilgesellschaft und Demokratisierung aus der Perspektive externer Demokratieförderung siehe Ivelin Sardamov, »Civil Society and the Limits of Democratic Assistance«, in: *Government and Opposition* 40 (2005) 3, 379–402.



rationsvertrag, innerhalb dessen Förderbereiche mit dem Partnerland vereinbart werden, und zum anderen der Umstand bei, dass das TZ-Hauptprogramm PADEP vor Ort entstanden ist und nach einigen Evaluierungen angepasst wurde. Freilich stehen die große Zahl der Projekte und Kooperationspartner, die PADEP umfasst, sowie seine Komplexität in einem Spannungsverhältnis mit der angestrebten Kontextangemessenheit.<sup>70</sup>

### Transferleistungen

Deutschland kann dank seiner Demokratieförderungsstrategie im Zuge der Zusammenarbeit mit den Partnern – mit Bürgermeister, Stadträten und den gesetzlich verankerten Organisationen sozialer Kontrolle wie den Aufsichtskomitees –, die technisch unterstützt werden, einen stärkeren Einfluss auf die gemeinsamen Vorhaben ausüben und weiterreichende Transferleistungen erbringen als die Europäische Kommission. Zum einen findet bei der deutschen EZ eine prozessorientierte Projektbetreuung statt: Entsprechend dem *Empowerment*-Ansatz werden beispielsweise im Rahmen von PADEP Zielvereinbarungen mit den Partnerinstitutionen getroffen, die wiederum zu kurzfristigen Reformprojekten mit verifizierbaren »Meilensteinen« ausgearbeitet werden. Um die Fortschritte in den diversen Vorhaben zu verfolgen, wurde im Mai 2003 zudem ein Überwachungssystem (*Monitoring-System*, MIPADEP) geschaffen. Zum anderen arbeiten die deutschen Durchführungsorganisationen (GTZ, DED) als Personalentsendendienst auf Anfrage: Sie stellen ihren Kooperationspartnern europäische und in bestimmten Fällen auch einheimische Fachkräfte bereit, so dass aus den Transferleistungen auch über dieses Instrument ein Mehrwert erwächst.

Die EU beschränkt sich hingegen fast ausschließlich darauf, eine Finanzierungsquelle für Aktivitäten von NROs zu sein; weder werden europäische Kräfte entsandt noch lokale Entwicklungshelfer eingebunden. Dabei entsteht kein innovatives Programm. Von einem technischen Transfer berichten die am NRO-Konsortium des EU-Länderprogramms Bolivien beteiligten Institutionen nur im Bereich der Verwaltung

der Projekte, indem EU-Richtlinien für das Haushaltssystem und für die Projektüberwachung zum Teil für die eigene weitere Arbeit übernommen wurden. Die Bildung des Konsortiums war eine Voraussetzung für eine EIDHR-Finanzierung. So gründete sich der gemeinsame Antrag nicht auf einen von vornherein »gemeinsamen Plan«, sondern ergab sich aus der Zusammenlegung von vier verschiedenen Vorschlägen, die die beteiligten Organisationen kompatibel zu machen und unter ein Rahmenthema zu fassen suchten. Dies führte zwar zu einer Standardisierung der Normen und Verfahren für die Durchführung, Verwaltung und Rechenschaftslegung gegenüber der Kommission, jedoch zu keiner Konzipierung bzw. (Mit-)Gestaltung spezifisch europäischer Prägung. Dieses Defizit hängt wiederum mit dem allgemein gehaltenen Duktus der EIDHR-Programmpapiere zusammen. Es verhindert jedoch, dass die Initiative ihren eigenen Anspruch erfüllen kann, ein gemeinschaftliches strategisches und gehaltvolles EU-Politikinstrument zu sein.

### Angemessenheit der Ansätze und Erfolge

Deutschland hat die Armutsbekämpfung in Bolivien zum Hauptziel erkoren und mit der gleichzeitigen Förderung von *good governance* die institutionelle Dimension von Entwicklung in den Fokus genommen. Die deutsche Strategie setzt auf *institutional capacity building* und *civilian policy training*, um im Kontext des bolivianischen Staatsmodernisierungsprozesses eine Ausrichtung der *policies* auf die Reduzierung der Armut zu fördern. Angesichts der niedrigen *Output*-Legitimität der bolivianischen Demokratie, das heißt deren Unfähigkeit, die sozioökonomischen Probleme der Bevölkerung zu lindern, ist der Ansatz, die Leistungsbilanz in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zu erhöhen, eine adäquate Antwort auf eines der Hauptprobleme der bolivianischen Demokratie.

Aufgrund der zentralen Rolle, die den Städten und Gemeinden im Rahmen der nationalen Strategie zur Armutsreduzierung (EBRP) und des Gesetzes zur Bürgerbeteiligung (z.B. im Konzept der »Produktiven Gemeinde«) zukommt, richten die internationalen Kooperationspartner ihr Augenmerk in starkem Maße auf die Kommunalebene. Die Regierungen Dänemarks, der Niederlande, der Schweiz, der USA und anderer Staaten sowie zahlreiche NROs haben sich mit vielen

<sup>70</sup> Diese Aussage gilt auch nach der Reduzierung der PADEP-Komponenten von zehn auf vier. Zu einer Bewertung des Programms siehe BMZ, *Kurzfassung der Evaluierung »Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie« (PADEP), Bolivien, Bonn, November 2003.*

Programmen an der Dezentralisierung und lokalen Entwicklung beteiligt.<sup>71</sup> Mit ihrer Konzentration auf diese Gemeindeebene folgt die deutsche politische EZ nicht nur dem allgemeinen Trend, sondern sie kann auf diesem Gebiet auch ihren komparativen Vorteil nutzen, den sie dank ihres technischen Know-hows in Fragen der Dezentralisierung besitzt, und die lokalen Regierungen und Verwaltungen sowie die Organisationen sozialer Kontrolle (Basisorganisationen und Aufsichtskomitees) in besonders kompetenter Weise in Prozessen der Organisationsentwicklung und des Managements unterstützen. Allerdings ist es wegen der Vielzahl der beteiligten externen Akteure und der Einflussfaktoren im *Governance*-Kontext sehr schwer, den Anteil der deutschen Politik an den Ergebnissen exakt zu ermitteln.

Die Grenzen der Wirksamkeit des deutschen Ansatzes zeigen sich jedoch an zwei Stellen: zum einen in dem Ausbleiben von Erfolgen auf dem Feld der gerade von Deutschland so betonten Armutsreduzierung. Die deutsche Strategie hat mit der harten Tatsache zu leben, dass Bolivien in den letzten zehn Jahren kaum Fortschritte im Entwicklungsbereich verzeichnen konnte. Der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben ist nicht gestiegen. Abgesehen von einer leichten Verbesserung der sozialen Indikatoren, die sich im *Human Development Index*<sup>72</sup> ablesen lässt, konnte der negative Trend beim Lebensstandard der Bevölkerung und beim Wohlstandsgefälle nicht umgedreht werden.<sup>73</sup>

Zum anderen meiden die deutschen Akteure mit ihrer Fokussierung auf die unterste Ebene der Staatsstruktur zwar die konfliktreiche und instabile Ebene der nationalen bolivianischen Politik und können dadurch eine größere Kontinuität der Projekte und Kooperationspartner sicherstellen. Die ordnungspolitische Debatte und die politischen Machtkämpfe finden heute aber auf der Bühne nationaler und regionaler Politik statt. Ferner bleibt der deutsche Ansatz durch seine Konzentration auf *good governance* sehr stark auf die Steigerung der Verwaltungseffektivität auf Kosten eines organischen, ganzstaatlichen Demokratiebezugs beschränkt. In demokratischen Kontexten sollte jedoch eine betont systemische Perspektive eingenommen werden, die nicht nur die Lösungskapazität bei Sachfragen, sondern auch die (symboli-

schen) Integrationsleistungen von Institutionen im Auge behält. Die jüngst vereinbarte prozessorientierte und inhaltliche Unterstützung der Verfassungsgebenden Versammlung von Seiten der deutschen EZ ist hinsichtlich der Förderungsebene und des Instruments ein erster Schritt in die richtige Richtung, nämlich weg von der Suche nach rein lokalen, technischen Lösungen für landesweite politische Probleme.

Die Angemessenheit der europäischen Demokratieförderungsstrategie – Stärkung der Zivilgesellschaft durch Förderung von Menschenrechts-NROs – kann für den bolivianischen Fall stark angezweifelt werden. Inmitten der internationalen Kooperationslandschaft in Bolivien, in der diese lokalen Partnerorganisationen relativ gut positioniert sind,<sup>74</sup> leistet die Kommission mit ihrem begrenzten Budget<sup>75</sup> für die Finanzierung dieser Projekte keinen differenzierten Beitrag mit einem erkennbaren Mehrwert. Auch wenn in dem Andenstaat eine umfassende Praxis von Menschenrechten der zweiten Generation nicht etabliert ist, steigert diese Strategie vor dem Hintergrund sozialer Spannungen, politischer Polarisierung und mangelhafter sozioökonomischer Entwicklung die leicht zu enttäuschenden Erwartungen in der Gesellschaft. Bolivien stellt kein autoritäres System dar, das zum Zwecke einer Demokratisierung zunächst liberalisiert, womöglich destabilisiert werden müsste, sondern eine schlecht funktionierende, leistungsschwache und instabile Demokratie, die es zu konsolidieren gilt.

Zudem ist heute »der Reformfaktor« an der Regierung, so dass eine Erhöhung des Drucks »von unten« wenig angemessen erscheint. Präsident Morales und die Regierungspartei MAS sind das Produkt einer starken, mobilisierten Zivilgesellschaft. Sie gewannen die Wahlen im Dezember 2005 vor allem deshalb, weil sie

<sup>74</sup> Der Haushalt der *Coordinadora de la Mujer* z.B. besteht zu 80% aus Mitteln der internationalen Kooperation und zu 20% aus Mitgliedsbeiträgen und dem Verkauf von Dienstleistungen. Im Falle der *Fundación Tierra* stammten die Gelder für die Projekte der Jahre 1991–2004 aus über 20 verschiedenen Quellen. Größtenteils handelte es sich um internationale NROs und Entwicklungsagenturen wie u.a. AOS (Schweiz), DFID (Großbritannien), Diakonia (Schweden), EED und GTZ (Deutschland), Ibis (Dänemark), ICCO und SNV (Niederlande), IDRC (Kanada), LWR (USA). Der Strategische Fünfjahresplan 2001–2006 der bolivianischen Ombudsperson basierte auf einer Korbfinanzierung, an der zehn Akteure der internationalen Kooperation (aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz) beteiligt sind.

<sup>75</sup> Beispielsweise betrug das Budget des Länderprogramms Bolivien eine Mio. Euro für einen Zeitraum von vier Jahren, verteilt auf vier Institutionen.

<sup>71</sup> Siehe hierzu Felipe Caballero/Mariano Valderrama, *Descentralización, desarrollo regional y local y cooperación internacional en Bolivia*, Lima, April 2003 (Documento de Trabajo Nr. 2).

<sup>72</sup> Zum *Human Development Index* siehe Tab. 3 im Anhang.

<sup>73</sup> Zur Armutsentwicklung siehe Tab. 1 und 2 im Anhang.

die Beseitigung einer Vielzahl faktischer ethnischer, politischer, sozialer und ökonomischer Diskriminierungen breiter Gesellschaftssektoren forderten. Vor diesem Hintergrund sollten die externen Partner eine Demokratieförderungsstrategie verfolgen, die die politische Entwicklung und die Machtverhältnisse in Bolivien beachtet, und sich weniger an die zivilgesellschaftliche Opposition oder an die NROs wenden als an die Institutionen des Staates und die Partei in der Regierung, das heißt den momentan maßgeblichen *change agent*.<sup>76</sup>

### **Die offenen Flanken: Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Bolivien ist heute tief gespalten entlang einer sozialen und einer regionalen Konfliktlinie mit jeweils ethnischer und ökonomischer Dimension. Im Andenland hat zudem ein Elitentausch stattgefunden: Ausdruck dieses soziopolitischen Strukturwandels sind die Zusammensetzung des im Dezember 2005 neu gewählten Parlaments und die MAS-Regierung unter Präsident Evo Morales Aima, dem indigenen Gewerkschaftsführer der Kokabauern, und Vizepräsident Álvaro García Linera, dem nicht-indigenen Vordenker des *Indigenismo*. Morales war der Protagonist der teils friedlichen, teils tumultuarischen Protestbewegungen der letzten drei Jahre, die bedingt durch die niedrige demokratische Leistungsfähigkeit und Repräsentativität der Vorgängerregierung zur Unregierbarkeit des Landes führten und letztlich zur politischen Wende beitrugen. Die ehemals zivilgesellschaftlichen *change agents* sind heute in der Regierung, im Parlament und in der Verfassungsgebenden Versammlung stark vertreten und verfügen – aufgrund der gegenwärtig guten makroökonomischen Daten Boliviens und des eindeutigen politischen Votums der Bürger – über einen großen Handlungsspielraum. Sie stehen jedoch vor der Herausforderung, in der zivilgesellschaftlichen und parteipolitischen Opposition den nötigen Konsens für ihre auf Armutsreduzierung ausgerichtete Reformagenda zu finden. Darüber hinaus muss die Regierung Abstand nehmen von den Maximalforde-

rungen vieler sozialer Gruppen und Bewegungen, auf deren Unterstützung sie angewiesen ist. Bolivien braucht eine Politik, die zur regionalen, ökonomischen, sozialen und ethnischen Integration führt. Solch eine Politik kann nur auf den Säulen der Bürgerbeteiligung und der Legitimität repräsentativer Institutionen gründen, im Rahmen eines soliden, funktionierenden Staates. Die ersten neun Monate der MAS-Regierung, die im Diskurs und im Handeln nicht frei von hegemonialen, populistischen und revanchistischen Zügen waren, lassen jedoch Zweifel an der Konsensfähigkeit ihres Projekts und an ihrem Vermögen aufkommen, zur demokratischen Konsolidierung in Bolivien beizutragen.

Vor diesem Hintergrund sollten sich die externen Akteure davor hüten, durch ihre Interventionen im Dienste der Demokratieförderung in Bolivien Effekte zu erzeugen, die den sozialen Konflikt, die politische Instabilität, die institutionelle Schwäche und die Überförderung des politischen Systems verschärfen könnten. Dies heißt nicht, dass die internationalen Partner auf den Status quo oder das »Einfrieren des Systems« setzen sollen. Vielmehr sollten sie Veränderungsprozesse unterstützen, die auf der Grundlage eines möglichst breiten Konsenses in der Gesellschaft, unter den Parteien und in der politischen Elite innerhalb eines institutionellen Rahmens graduell erfolgen. Ob die Verfassungsgebende Versammlung einen solchen Rahmen bieten und den Anstoß zu einem entsprechenden Integrationsprozess liefern wird, ist noch offen.

Eine kontextsensible Demokratieförderungsstrategie setzt zunächst das Bewusstsein darüber voraus, dass der externe Beitrag im Rahmen einer tief gespaltenen Gesellschaft, der es an einem ordnungspolitischen Grundkonsens mangelt, nur begrenzt sein kann. Es ist an den bolivianischen Bürgerinnen und Bürgern, zu einem Projekt politischer, ethnischer und sozioökonomischer Inklusion zu finden. Die Bemühungen der politischen EZ sollten daher darauf gerichtet sein, eine dynamische Balance zu fördern zwischen der Zivilgesellschaft und den politischen Institutionen, zwischen den Forderungen sozialer Gruppen und der Staatskapazität, zwischen Reform und Stabilität, zwischen der Regierung der Mehrheit und dem Schutz der (ethnischen und politischen) Minderheiten, zwischen Gemeinschaftswerten und individuellen Freiheiten sowie zwischen den divergierenden ordnungspolitischen Vorstellungen streitender sozialer Gruppen und Bewegungen.

<sup>76</sup> Von den EIDHR-Vorhaben unberührt bleibt allerdings eines der im Länderstrategiepapier der Kommission (2002) (siehe Fn. 60) diagnostizierten Probleme Boliviens: die schwache Staatskapazität. Hier schlägt das Dokument Unterstützungsleistungen im Bereich der Institutionenstärkung (*institutional capacity building*) vor, was im Rahmen der EIDHR aufgrund ihrer Ausrichtung indes nicht erfolgt.

## Unterstützung einer Konsensfindung

Die Akteure der internationalen Kooperation in Bolivien klagen über eine gewisse Ratlosigkeit hinsichtlich der Richtung, die die Regierungspolitik einschlagen wird. Das Verschieben wichtiger nationaler Entscheidungen auf die Verfassungsgebende Versammlung hindert sie daran, ihre Unterstützungsleistungen an den Regierungskurs »anzudocken«. Bei den wenigen bereits getroffenen Entscheidungen (u.a. Verstaatlichung von Unternehmen im Rohstoffbereich, Agrarreform) gibt es noch nicht genügend Anhaltspunkte, wie sie konkret umgesetzt werden sollen. Die externen, um Demokratieförderung bemühten Partner sollten dieses Zeitfenster bis zum Abschluss der Verfassungsgebenden Versammlung nutzen, um durch Prozessbegleitung *und* die Bereitstellung eines thematischen Angebots (zu Fragen der Staatsstruktur, der pluriethnischen Gesellschaftsverfassung, der Bedeutung von Staatlichkeit etc.) die Entscheidungsfindung technisch und inhaltlich zu unterstützen. Dies setzt auf Seiten der deutschen und europäischen politischen EZ sicherlich eine intensivere Auseinandersetzung mit Demokratiefragen aus einer bolivianischen, systemischen Perspektive voraus, um eine automatische Übertragung deutscher bzw. europäischer Konzepte zu vermeiden. Davon ausgehend gilt es, den politischen Dialog und den Konfliktaustrag zwischen der Regierung, den Parteien und den sozialen Bewegungen und damit den Prozess der Konsensfindung insgesamt zu unterstützen. Für die Ausübung dieser Moderatorenrolle verfügen Deutschland und die EU, aufgrund des hohen Ansehens, das sie als externe Akteure in Bolivien genießen, über einen komparativen Vorteil.

Für die europäische Kommission bedeutet dies, dass sie unter Einbindung ihrer Delegation in La Paz erst einmal ein kontextsensibles Konzept von Demokratieförderung für Bolivien entwickeln und den Schwerpunkt ihrer Strategie von der Unterstützung von *Advocacy*-Gruppen auf die Förderung von Institutionen und der innerhalb dieser Institutionen agierenden politischen Akteure verlagern muss. Die deutsche staatliche EZ sollte ihrerseits den Schwerpunkt ihrer Unterstützungsleistungen über die technische Stärkung der Verwaltungseffektivität auf lokaler Ebene hinaus auf eine intensivere Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren der bolivianischen Politik auf dem Gebiet ordnungspolitischer Fragen legen. Ansatzweise geschieht dies bereits im Zusammenhang mit der

Tätigkeit der Verfassungsgebenden Versammlung, es sollte jedoch in noch deutlicherer Weise zu den zentralen Komponenten des deutschen Demokratieförderungskonzepts gehören, das den fehlenden Grundkonsens bislang noch nicht angemessen als Konsolidierungshindernis in Bolivien berücksichtigt.

## Stärkung von Staatlichkeit

Es gibt keinen Ausweg aus der Unterentwicklung und der politischen Instabilität infolge leistungsschwacher Institutionen ohne einen soliden, effizienten Staat. Stabilität und Staatlichkeit sind zwar keine hinreichenden, doch notwendige Bedingungen für eine demokratische Konsolidierung mit Gemeinwohlorientierung. Dezentralisierungsprozesse können zur Modernisierung und Leistungssteigerung des Staates und zur Armutsreduzierung sehr viel beitragen. Ihre tatsächliche Reichweite hängt aber nicht nur vom Grad des Ausbaus der lokalen Ebene ab, sondern auch von einer funktionalen und funktionierenden vertikalen Verknüpfung zwischen den drei Staatsebenen und davon, ob der Zentralstaat seine unabdingbare doppelte Aufgabe als Integrationsinstanz *und* Umverteilungsgesellschaft zwischen Regionen und Gesellschaftssektoren in einem sehr heterogenen Land adäquat erfüllt.

Daher ist es besonders wichtig, die demokratiefördernden Unterstützungsleistungen auch an die Zentralregierung zu richten. Auf dieser Ebene sollten – angesichts der prekären Fachkompetenz der Regierungsmitglieder und deren ambivalenten Umgangs mit demokratischen Institutionen – im Rahmen eines politischen Dialogs nicht nur Hilfe angeboten, sondern auch der Respekt vor demokratischen Spielregeln gefördert und gefordert werden. In Anbetracht der tiefsitzenden Skepsis der MAS-Regierung gegenüber ausländischen Akteuren wird es notwendig sein, diese Kooperation vorsichtig und überlegt zu gestalten. Ferner zeichnet sich ab, dass die zurzeit schwach ausgeprägte mittlere Ebene der Präfekturen im Verlauf der Diskussion über die Ausgestaltung der regionalen Autonomie politisch aufgewertet und damit für eine Demokratieförderungspolitik attraktiv wird. Einen Beitrag zur Stärkung von Staatlichkeit zu leisten wird aber gegebenenfalls bedeuten, manche notwendigen Reformen, die die herrschende institutionelle Volatilität verschärfen könnten, zugunsten der Konsolidierung der existenten Institutionen hintanzustellen.

Diese Vorgaben liegen weit außerhalb des Fokus des europäischen Ansatzes, berühren jedoch einen Aspekt (Stärkung der Staatskapazität), der auf der konzeptionellen Ebene der europäischen Länderstrategie 2002–2006 zwar angesprochen, jedoch bislang auf der operativen Ebene nicht adressiert worden ist. Für die Verantwortlichen der überwiegend auf die lokale Ebene ausgerichteten deutschen Strategie empfiehlt es sich, die vertikale Dimension von Dezentralisierung und damit die zentralstaatliche Ebene stärker zu berücksichtigen und die Angemessenheit der Förderung von weiteren Reformen in jedem einzelnen Falle zu überprüfen.

### **Stärkung der intermediären Ebene**

Die Vorliebe der internationalen Gemeinschaft für die Förderbereiche der *good governance* und Zivilgesellschaft hat die Zusammenarbeit auf der intermediären Ebene der Interessenaggregation und -artikulation in den Hintergrund rücken lassen. Unter den bolivianischen Bedingungen einer schwachen Problemlösungskapazität des Staates und weitreichender Forderungen von Seiten einer stark mobilisierten Gesellschaft kommt aber politischen Parteien als »Puffer« und »Mittler« eine große Bedeutung zu. In diesen Funktionen können Parteien von NROs (zivilgesellschaftlichen Organisationen ohne parlamentarische Vertretung bzw. mit einer auf spezifische Interessen beschränkten Repräsentativität) nicht ersetzt werden. Die deutsche staatliche EZ pflegt keine Kooperation mit politischen Parteien. Dieser Förderbereich wird traditionell von den politischen Stiftungen übernommen. Jedoch unterhält keine der in Bolivien vertretenen Stiftungen (FES, HSS, KAS) entwicklungspolitische Kontakte zur MAS. Die »Bewegung zum Sozialismus«, die nun als Regierungspartei notwendigerweise einen Veränderungsprozess durchlaufen wird, hat enge Verbindungen zu anderen Organisationen und sozialen Gruppen. Es sollte geprüft werden, inwiefern auf dieser Ebene ein Weg der Annäherung gefunden werden kann. Denn der bescheidene Beitrag, den die Demokratieförderung leisten kann, wird sich nur dann auf die bolivianische Demokratie positiv auswirken, wenn die Strategie externer Akteure der politischen Entwicklung und der Veränderung der Machtstruktur im Land Rechnung trägt.

## Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	PADHD	Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia
ADN	Acción Democrática Nacionalista	PAFIDH	Programa Andino de Formación e Información en Derechos Humanos
AP	Aktionsprogramm	PODEMOS	Poder Democrático Social
AOS	Ayuda Obrera Suiza (Schweiz)	PPB	Programa País Bolivia
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	PRS	Poverty Reduction Strategy
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	RAJPC	Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung	RPP	Reforma Procesal Penal
CNE	Corte Nacional Electoral	SAP	Strukturanpassungsprogramm
COB	Central Obrera Boliviana	SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Niederlande)
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia	TZ	Technische Zusammenarbeit
CV	Comités de Vigilancia	UNDP	United Nations Development Program
DED	Deutscher Entwicklungsdienst		
DFID	Department for International Development (Großbritannien)		
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (= PRS)		
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.		
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights		
EK	Europäische Kommission		
EU	Europäische Union		
EZ	Entwicklungszusammenarbeit		
FACS	Fondo de Pequeñas Medidas de Apoyo al Control Social		
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik		
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit		
HIPC	Highly Indebted Poor Country		
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung		
HSS	Hans-Seidel-Stiftung		
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking (Niederlande)		
IDRC	International Development Research Centre (Kanada)		
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria		
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH		
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung		
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau		
LWR	Lutheran World Relief (USA)		
MAS	Movimiento al Socialismo (Bewegung zum Sozialismus)		
MDG	Milennium Development Goals		
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti		
MIPADEP	Monitoreo de Impactos del PADEP		
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario		
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario		
NRO	Nicht-Regierungsorganisation		
OAD	Official Aid for Development		
OTB	Organizaciones Territoriales de Base		
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza		

## Anhang

Tabelle 1  
Sozioökonomische Eckdaten Boliviens

Jahr	Wirtschaftliches Wachstum			Inflation	Sozialausgaben			Soziale Indikatoren			
	BIP (in Mio. US-\$) <sup>(a)</sup>	BIP- Wachs- tum (in %) <sup>(b)</sup>	BIP pro Kopf (in US-\$) <sup>(c)</sup>		Konsumentenpreis- index (in %) <sup>(e)</sup>	Konsumentenpreis- index für Nahrungsmittel (in %) <sup>(f)</sup>	Sozialausgaben in % des BIP <sup>(g)</sup>	Sozialausgaben in % der öffentlichen Aus- gaben <sup>(h)</sup>	Personen unterhalb der Armuts- grenze (in % der Gesamt- bevölkerung, national/ städtisch) <sup>(i)</sup>	Personen unterhalb der Bedürftig- keitsgrenze (in % der Gesamtbevöl- kerung, national/ städtisch) <sup>(j)</sup>	Gini-Koeffizient (national/ städtisch/ ländlich) <sup>(k)</sup>
1985	4.675,0	-1,0	793,0	-2,9	11.749,2	11.275,6	-	-	-	-	-
1986	4.558,5	-2,5	757,3	-4,5	276,3	-	-	-	-	-	-
1987	4.677,1	2,6	760,7	0,4	14,6	-	-	-	-	-	-
1988	4.815,5	3,0	766,4	0,7	16,0	-	-	-	-	-	-
1989	4.997,9	3,8	777,9	1,5	15,2	-	-	-	-52,6	-23,0	0,538 0,538 -
1990	5.477,2	4,4	821,3	2,1	17,1	18,7	1990-91	5,2	1990-91	34,4	-
1991	5.773,2	5,4	846,3	3,0	21,4	-	-	-	-	-	-
1992	5.870,6	1,7	841,1	-0,6	12,2	-	1992-93	6,5	1992-93	30,2	-
1993	6.120,5	4,3	857,0	1,9	8,4	-	-	-	-	-	-
1994	6.413,0	4,8	877,4	2,4	7,9	9,0	1994-95	7,2	1994-95	27,5	-51,6
1995	6.715,4	4,7	897,5	2,3	10,0	12,0	1996-97	8,9	1996-97	30,2	-
1996	7.016,3	4,5	915,7	2,0	12,6	14,3	1998-99	10,7	1998-99	34,2	-
1997	7.357,4	4,9	937,5	2,4	4,7	3,4	2000-01	12,1	2000-01	35,4	62,1 52,3
1998	7.727,2	5,0	961,2	2,5	7,7	5,5	1998-99	10,7	1998-99	34,2	37,2 22,6
1999	7.751,2	0,3	941,5	-2,1	2,2	-1,1	2000-01	12,1	2000-01	35,4	-
2000	7.926,8	2,3	940,5	-0,1	4,6	1,6	2002-03	13,6	2002-03	33,0	60,6 48,7
2001	8.057,2	1,6	934,3	-0,7	1,6	0,6	-	-	-	-	36,4 19,8
2002	8.278,2	2,7	938,2	0,4	1,7	-0,9	2002-03	13,6	2002-03	33,0	62,4 52,0
2003	8.478,2	2,4	939,4	0,1	3,3	3,5	-	-	-	-	37,1 21,3
2004	-	3,6	1009,0	1,3	-	-	-	-	-	-	-
2005	-	4,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- a Von 1985 bis 1989 auf Grundlage konstanter Marktpreise von 1990, von 1990 bis 2003 auf Basis konstanter Marktpreise von 1995. *Quelle:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* 2004, Santiago de Chile 2005 <[www.eclac.cl/badestat/anoario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anoario_2004/esp.htm)>.
- b Die Daten von 1990 bis 2003 geben die jährliche Veränderung in Prozent auf Grundlage konstanter Preise von 1995 wieder. Bis 1989 gelten konstante Marktpreise von 1990. *Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico* [wie Anm. a]. Die Werte von 2004 bis 2007 sind Projektionen. *Quelle:* CEPAL, *América Latina y el Caribe: proyecciones 2006–2007*, Santiago de Chile 2006 (Estudios estadísticas y prospectivos, Nr. 42), <[www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/8/ICL2528PE/ICL2528e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/8/ICL2528PE/ICL2528e.pdf)>, S. 23.
- c Veränderung des BIP pro Kopf auf Grundlage konstanter Marktpreise von 1990 (1985 bis 1989) und 1995 (1990–2003). Die Angabe für das Jahr 2004 ist auf Basis des Wertes des US-Dollar von 2000 errechnet. *Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico* [wie Anm. a], und CEPAL, *Panorama social de América Latina* 2005, Santiago de Chile 2005, <[www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2288PE/PSE2005\\_Cap2\\_GastoSocial.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2288PE/PSE2005_Cap2_GastoSocial.pdf)>, S. 307.
- d Prozentuale Veränderung des BIP pro Kopf auf Grundlage konstanter Preise von 1990 (1985–1989) und 1995 (1990–2003). Die Angabe für das Jahr 2004 basiert auf dem Wert des US-Dollar von 2000. *Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico* [wie Anm. a], und CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 307.
- e Gemessen ist die durchschnittliche jährliche Entwicklung der Preise in La Paz, *Quelle:* <[www.eclac.cl/badestat/anoario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anoario_2004/esp.htm)>.
- f Gemessen ist die durchschnittliche jährliche Entwicklung der Preise für Nahrungsmittel in La Paz. In der Zeitspanne von 1985 bis 1990 ist ein Anstieg um 44,4% zu verzeichnen, in der Zeitspanne von 1980–1990 eine Zunahme von 223%. *Quelle:* <[www.eclac.cl/badestat/anoario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anoario_2004/esp.htm)>.
- g *Quelle:* CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 130.
- h *Quelle:* CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 131.
- i Prozentualer Anteil der städtischen Bevölkerung mit einem Einkommen, das geringer ist als der doppelte Wert eines Korbs an Grundnahrungsmitteln (einschließlich unterstützungsbedürftiger Personen). In den Jahren 1989 und 1994 sind lediglich Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija und Trinidad berücksichtigt. *Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico* [wie Anm. a], und CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 317.
- j Prozentualer Anteil der städtischen Bevölkerung mit einem Einkommen mit geringerem Wert als ein Korb an Grundnahrungsmitteln. In den Jahren 1989 und 1994 sind lediglich Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija und Trinidad berücksichtigt. *Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico* [wie Anm. a], und CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 317.
- k Der nationale und der städtische Wert des Jahres 1989 beziehen sich lediglich auf die Regionen Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija und Trinidad. *Quelle:* CEPAL-Datenbank Badesinso, <<http://websie.eclac.cl/sisgen/Consulta.asp>>, und CEPAL, *Panorama social* [wie Anm. c], S. 336–340.

**Tabelle 2**  
**Einkommensverteilung in städtischen Haushalten nach Fünfteln, 1989, 1994 und 2002 (in Prozent)**

Jahr / Fünftel	1. (am ärmsten)	2.	3.	4.	5. (am reichsten)
1989*	3,4	8,7	13,1	20,6	54,3
1994*	5,4	9,8	13,5	19,8	51,5
2002	4,9	9,0	12,7	19,9	53,5

\* Die Werte für die Jahre 1989 und 1994 gelten für die Regionen Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Sucre, Tarija und Trinidad

*Quelle:* CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* 2004, Santiago de Chile 2005 <[www.eclac.cl/badestat/anoario\\_2004/esp.htm](http://www.eclac.cl/badestat/anoario_2004/esp.htm)>.



**Tabelle 3:**  
**Indizes zur sozialen Entwicklung, Korruption und Demokratie in Bolivien**

Jahr	UNDP Human Development Index <sup>(a)</sup>	Transparency International Corruption Perceptions Index <sup>(b)</sup>	Bertelsmann <sup>(c)</sup>		Freedom House Index <sup>(d)</sup>			KAS Demokratie Index <sup>(e)</sup>	Polity IV Projekt DEMOC <sup>(f)</sup>	Partizipation an Parlaments- und Präsidenten- schaftswahlen (in %) <sup>(g)</sup>
			Management- index	Statusindex (Demokratie/ Marktwirtschaft)	Political Rights	Civil Liberties	Freedom Rating			
1985	-	-	-	-	2	3	Free	-	9	82,0 (27,0)
1986	-	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1987	-	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1988	-	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1989	-	-	-	-	2	3	Free	-	9	73,7 (22,0)
1990	0,548	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1991	0,416 (1990)	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1992	0,394	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1993	0,398	-	-	-	2	3	Free	-	9	72,2 (24,5)
1994	0,530	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1995	0,588 (1992)	-	-	-	2	3	Free	-	9	-
1996	0,584 (1993)	3,4	-	-	2	4	Partly Free	-	9	-
1997	0,589 (1994)	2,0	-	-	2	3	Free	-	9	71,4 (29,8)
1998	0,593 (1995)	2,8	-	-	1	3	Free	-	9	-
1999	0,652 (1997)	2,5	-	-	1	3	Free	-	9	-
2000	0,643 (1998)	2,7	-	-	1	3	Free	-	9	-
2001	0,648 (1999)	2,0	-	-	1	3	Free	-	9	-
2002	0,653 (2000)	2,2	-	-	1	3	Free	-	9	72,06 (33,9)
2003	0,672 (2001)	2,3	5,50	6,3 (3,6/2,7)	2	3	Free	4,150	9	-
2004	0,681 (2002)	2,2	-	-	3	3	Partly Free	2,928	8	60,1 (30,4) <sup>(h)</sup>
2005	0,687 (2003)	2,5	-	-	3	3	Partly Free	3,343	-	84,508 (37,5)
2006	-	-	5,29	6,07 (6,75/5,39)	3	3	Partly Free	3,528	-	-

a United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report*, verschiedene Jahrgänge, <[http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm)>. Der angegebene HDI-Wert bezieht sich auf das Veröffentlichungsjahr des jeweiligen Weltentwicklungsberichts. Wenn bekannt, ist in Klammern das Jahr angegeben, auf das sich die Werte beziehen.

b Transparency International, *Corruption Perceptions Index* (CPI), verschiedene Jahrgänge, <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>.

- c Bertelsmann Transformationsindex (BTI), verschiedenen Jahrgänge, <www.bertelsmann-transformation-index.de/104.0.html>.
- d Freedom House, <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>. 1 = am freiesten, 7 = am wenigsten frei. Das Jahr bezieht sich jeweils auf das Herausgabefahr des Berichts
- e Demokratieindex Lateinamerika der KAS, verschiedene Jahrgänge, <www.idd-lat.org/index.htm>. Der Index der KAS wurde in Zusammenarbeit mit Pollilat.com erstellt. Er misst anhand von vier Indikatorengruppen die demokratische Entwicklung in 18 lateinamerikanischen Ländern. Zu den Indikatorengruppen gehören Basiskonditionen für die Demokratie (Ausschlusskriterium), Umsetzung der Menschen- und Bürgerrechte, Qualität der Institutionen und Effizienz der Politik sowie Regierungsführung. Der Index ist die durch 2 geteilte Summe aus den verschiedenen Untergruppen, wobei ein höherer Wert eine höhere demokratische Entwicklung indiziert. Zur Methodik siehe <www.idd-lat.org/Archivos%20PDF%202003/Metodo.pdf>.
- f Der Democ-Index des Polity-IV-Projekts misst die Institutionalisierung der Demokratie auf einer Skala von +10 (demokratisch) bis 0 (undemokratisch) und setzt sich aus vier Variablengruppen zusammen (Competitiveness of Executive Recruitment [XRCOMP], Openness of Executive Recruitment [XROPEN], Constraint on Chief Executive [XCONST], Competitiveness of Political Participation [PARCOMP]), siehe <www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>.
- g Wiedergegeben ist der prozentuale Anteil abgegebener Stimmzettel an der Gesamtanzahl registrierter Wähler. Der Wert in Klammern zeigt darüber hinaus den Anteil der abgegebenen Stimmzettel an der Gesamtbevölkerung an. Bis zum Jahr 2004 einschließlich entstammen die Angaben aus Jorge Lazarte Rojas, »Bolivia«, in: Dieter Nohlen (Hg.), *Elections in the Americas*, Oxford 2005, Bd. 2, S. 133f. Die Ergebnisse für die Wahlen im Dezember 2005 basieren auf den Daten des *Corte Nacional Electoral*, <www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx>. Der prozentuale Anteil der Urnengänger (gezählte Stimmen: 3 102 417) an der Gesamtbevölkerung wurde auf Basis des Zensus 2001 (Gesamtbevölkerung 8 274 325) berechnet.
- h Am 18.7.2004 wurde ein Referendum über das Kohlenwasserstoffgesetz Nr. 1689 sowie über die Verstaatlichung des Sektors abgehalten.

**Tabelle 4**  
**Wahlergebnisse des bindenden nationalen Autonomiereferendums vom 2. Juli 2006\***

	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Total
Nein	63%	73%	61%	75%	71%	39%	27%	26%	42%	53%
Ja	37%	27%	39%	25%	29%	61%	73%	74%	58%	47%

\* Das Referendum bestand in folgender Frage: »Sind Sie – im Rahmen der nationalen Einheit – damit einverstanden, der Verfassungsgebenden Versammlung den bindenden Auftrag zu geben, ein Regime departementaler Autonomie einzurichten, das unmittelbar nach Verabschiedung der Politischen Verfassung des Staates in denjenigen Departements umgesetzt wird, wo dieses Referendum eine Mehrheit erlangt, so dass die Regierenden von den Bürgern direkt gewählt werden und vom Nationalstaat die exekutiven Kompetenzen, normativ-administrativen Kompetenzen und ökonomischen und finanziellen Mittel bekommen, die die neue Politische Verfassung des Staates und die Gesetze ihnen erteilen?«  
Quelle: Corte Nacional Electoral de Bolivia, <www.cne.org.bo/>.